Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Centre d'analyse stratégique

Direction Générale de la Cohésion Sociale

Février 2013 **RAPPORTS & DOCUMENTS**

Les politiques de cohésion sociale

Acteurs et instruments

Questions sociales

Travaux coordonnés par
Christophe Fourel et **Guillaume Malochet**

www.strategie.gouv.fr

Les politiques de cohésion sociale

Acteurs et instruments

Travaux coordonnés par
Christophe Fourel et Guillaume Malochet

Février 2013

Centre d'analyse stratégique

Direction Générale de la Cohésion Sociale

Avant-propos

Vincent Chriqui
Directeur général
du Centre d'analyse
stratégique

Sabine Fourcade
Directrice générale
de la cohésion sociale

Les inquiétudes sur la cohésion sociale prennent, avec les crises économiques récentes, une ampleur particulière. Outre la montée des inégalités, de nombreuses lignes de fracture affaiblissent le ciment des sociétés européennes travaillées par l'individualisme. Selon un récent baromètre[1], seuls 38 % de nos concitoyens pensent que la société française offre à chacun la place qu'il mérite. Outre le phénomène de décrochage des populations les plus vulnérables, qui oblige à repenser les politiques de soutien, le sentiment de déclassement affecte une part croissante de la population, en particulier parmi les classes moyennes, qui se sentent victimes d'évolutions qu'elles ne maîtrisent plus : contraction du marché de l'emploi, cherté des logements, persistance des mécanismes de discrimination, croissance de l'insécurité sociale, etc. Ces phénomènes alimentent l'idée d'une fragmentation accrue de la société française.

Face à cette situation, les pouvoirs publics demeurent en première ligne. Quand on demande à nos concitoyens de désigner les acteurs les plus légitimes à intervenir pour améliorer la cohésion sociale, ils citent d'abord l'État (35 % des répondants de ce même baromètre), puis les collectivités locales, communes, départements et régions (30 % au total). Seul un quart d'entre eux s'en remet à l'action individuelle. Voilà qui constitue pour les pouvoirs publics une marque de confiance mais surtout un défi renouvelé dans un contexte où les anciens repères se voient déstabilisés.

Il s'agit donc à la fois de mieux répondre aux attentes et aux besoins de nos concitoyens les plus vulnérables, de renforcer les dispositifs de prévention et de trouver de nouvelles modalités d'action contre les conséquences sociales de la pauvreté, du chômage, des discriminations selon l'origine, des inégalités sociales et territoriales, etc. Le spectre d'action est large. Mais quelles sont les méthodes les plus appropriées à cet impératif de promotion de la cohésion sociale et par quels acteurs peuvent-elles être portées ?

[1] CREDOC (2011), *Baromètre de la cohésion sociale. Pour l'opinion, la cohésion sociale repose sur les efforts de chacun et l'action des pouvoirs publics*, Étude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, Collection des rapports, n° 275, juin.

Telles sont les questions qui guident ce rapport, issu d'un partenariat entre le Centre d'analyse stratégique (CAS) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Deux années durant, entre septembre 2010 et avril 2012, nos deux administrations ont organisé une série de quatorze séminaires publics sur les instruments et les acteurs des politiques de cohésion sociale. Le présent rapport livre le fruit des réflexions produites à cette occasion à partir d'une triple ambition.

La première est d'éclairer la décision publique par les apports de la recherche la plus récente. Il s'agit d'une dimension essentielle. L'adaptation des politiques de cohésion sociale aux transformations que l'on vient d'évoquer ne peut se réaliser à partir de diagnostics hors-sol. Les équipes du CAS et celles de la DGCS ont donc veillé à ce que chaque séminaire s'appuie sur la contribution d'universitaires reconnus. Plus d'une centaine d'experts sont ainsi intervenus lors de nos différentes rencontres.

Notre deuxième ambition consiste à mettre en lumière des exemples de bonnes pratiques locales. Sur chacun des thèmes retenus, nous avons donc effectué un travail de repérage des innovations locales. Notre conviction est que la force de l'exemple – dès lors que celui-ci est évalué – contribue à lever les freins institutionnels et économiques que peuvent rencontrer les politiques de cohésion sociale. Repérer des méthodes nouvelles, des acteurs émergents, des arrangements institutionnels originaux : tel était le leitmotiv de nos équipes.

Notre troisième ambition, dans le prolongement des précédentes, a porté sur la dimension internationale de nos travaux. Le diagnostic en demi-teinte que nous avons établi sur l'état de la cohésion sociale ne concerne pas que la France. Aller regarder ailleurs, c'est donc d'abord constater que les problèmes s'y posent souvent de façon similaire. Mais c'est aussi s'apercevoir que les réponses institutionnelles diffèrent sensiblement. En mettant ainsi en évidence des configurations diverses, ce rapport constituera à n'en pas douter un outil de travail pour l'ensemble des professionnels qui agissent en faveur de la cohésion sociale.

Sommaire

Introduction – De l'action sociale à la cohésion sociale. Vers un nouveau modèle d'intervention publique ?
Guillaume Malochet, Christophe Fourel et Raphaël Slama ____ 9

1 ■ Une crise de la cohésion sociale ____ 9
2 ■ Deux cycles de séminaires sur la cohésion sociale ____ 11
3 ■ Repenser l'action publique au service de la cohésion sociale ____ 14

Points de vue
Dominique Schnapper ____ 17
Martin Hirsch ____ 22
Michel Thierry ____ 25
Gilda Farrell ____ 31
Nicole Maestracci ____ 33
Michel Chauvière ____ 36
Nicolas Duvoux ____ 40

Première Partie
La cohésion sociale par ses instruments

Chapitre 1 – La recherche-action
Raphaël Slama ____ 45

1 ■ Une approche participative et formative pour conduire le changement social ____ 45
2 ■ De la recherche-action à la recherche-intervention ____ 48

Point de vue
Marcel Jaeger ____ 53

Chapitre 2 – L'expérimentation sociale
Christophe Fourel ____ 59

1 ■ Qu'est-ce que l'expérimentation sociale ? ____ 59
2 ■ Une expérimentation à l'échelle nationale : le Revenu de solidarité active ____ 66
3 ■ Une expérimentation à l'échelle locale : le projet de la Mission locale de Marseille ____ 69

Points de vue
Étienne Grass ____ 73
Luc Jerabek ____ 77
Yannick L'Horty ____ 79

Chapitre 3 – La prévention précoce
Guillaume Malochet 81

1 ■ Expériences anglo-saxonnes, controverse française 83
2 ■ Quelles conditions de réussite pour les programmes de prévention précoce ? 87

Points de vue
Marine Boisson-Cohen 96
Edward Melhuish 101

Chapitre 4 – Les actions collectives et les approches communautaires
Guillaume Malochet 107

1 ■ Le travail social communautaire à l'étranger, tour d'horizon 108
2 ■ Vers un travail social communautaire à la française ? 115

Points de vue
Jean-Claude Sommaire 121
Éric Tournet 127

Deuxième Partie
La cohésion sociale par ses acteurs

Chapitre 5 – Élus, dirigeants et travailleurs sociaux
Guillaume Malochet 133

1 ■ La professionnalisation des élus et des personnels au service de l'efficacité collective 133
2 ■ La coordination inscrite dans des dispositifs obligatoires 134
3 ■ Construire une gouvernance partagée 136

Points de vue
Alain Régnier 138
Guy Potin et Nathalie Demeslay 140

Annexe
La répartition des compétences dans les champs de la petite enfance et du logement 142

Chapitre 6 – Le dialogue civil
Pascal Noblet 145

1 ■ Les modalités du dialogue civil 146
2 ■ Quelles perspectives ? 151

Points de vue
François Soulage 159
Matthieu Angotti 161

Chapitre 7 – Les conférences de consensus
Méryil Dubois 163

1 ■ L'importation de la conférence de consensus dans le champ social 163
2 ■ Comment la méthode se traduit-elle dans un schéma organisationnel ? 166
3 ■ Quelles conditions de réussite dans le champ social ? 170

Points de vue
Olivier Borraz 174
Jérôme Vignon 178
Jean-Pierre Duport 180
Jean-Claude Driant 181
François Brégou 182

Chapitre 8 – Les entreprises
Guillaume Malochet 183

1 ■ Les actions visant la diversité et l'insertion 184
2 ■ Adapter l'offre de biens et services aux personnes pauvres 190

Points de vue
Eudoxe Denis 200
Fabrice Heyriès 205

Troisième Partie
La décentralisation des politiques sociales en perspective

Introduction 211

Chapitre 9 – Bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale
Guy Janvier 215

1 ■ La décentralisation est entrée dans les mœurs, malgré de fortes disparités entre les territoires 215
2 ■ Les acteurs doivent inventer des modes de gouvernance capables de renforcer la cohésion sociale 219

Points de vue
Jean-Bernard Auby 224
Mireille Elbaum 227
Dominique Balmary 233
Étienne Pinte 235
Michel Borgetto 237

Chapitre 10 – La coordination des différents niveaux territoriaux L'exemple de la politique de lutte contre l'exclusion sociale
Raphaël Slama 239

1 ■ L'approche par l'articulation des différents niveaux de territoire : de quoi parle-t-on ? 239
2 ■ La décentralisation du RMI et le passage au RMA et au RSA : une évolution emblématique de la solidarité et de l'insertion 241
3 ■ La stratégie du « Logement d'abord » : le parcours de l'urgence à l'insertion vu du local 243

Points de vue
Francis Calcoen 247
Élisabeth Maurel 250

Chapitre 11 – Perspectives internationales sur la décentralisation en matière sociale 255

Points de vue
Luk Van Langenhove 256
John Tomaney 259
Renate Reiter 262
Colin Copus 265

Conclusion – L'évaluation des politiques sociales. Entre observation sociale et renouvellement méthodologique
Mayalen Iron 269

1 ■ Une dynamique institutionnelle nationale engagée depuis à peine vingt ans 269
2 ■ L'évaluation dans le champ social : élément central dans le renouvellement des instruments de cohésion sociale 273

Points de vue
Annie Fouquet 278
Patrice Duran 282
Anthony Briant 286
Marc Gurgand 290
Jean-Michel Blanquer 293
Philippe Warin 295

Annexe – Liste des intervenants aux deux cycles de séminaires CAS/DGCS 297

Les auteurs 305

Introduction

De l'action sociale à la cohésion sociale
Vers un nouveau modèle d'intervention publique ?

Guillaume Malochet
Centre d'analyse stratégique

Christophe Fourel et Raphaël Slama
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

1 ■ Une crise de la cohésion sociale

Le montant annuel des dépenses sociales dépasse aujourd'hui les 600 milliards d'euros. En 2009, ces dépenses représentaient près d'un tiers du PIB (31,3 %), contre à peine un quart en 1981 (24,5 %) et seulement 14 % en 1959. Cette augmentation très sensible tient pour l'essentiel à la croissance des dépenses couvrant les risques de vieillesse et de santé et, depuis le milieu des années 1970, à l'explosion des dépenses d'assurance chômage[1]. Par ailleurs, toujours pour l'année 2009, les dépenses de protection sociale étaient supérieures de 70 % au montant global des dépenses publiques. **Signe d'une forte socialisation des risques, les montants dépensés en France sont bien au-dessus de la moyenne de la zone euro**[2]. Les politiques sociales sont organisées pour répondre à différents risques : santé, vieillesse, maternité/famille, emploi, logement, pauvreté et exclusion. Différents acteurs concourent à leur financement. Les assurances sociales obligatoires doivent être citées en premier lieu dans la mesure où elles couvrent plus de 80 % des dépenses. Les contributions de l'État et des collectivités locales viennent en second lieu, avec 11 % des prestations versées. Le mouvement de décentralisation des politiques sociales peut expliquer la part croissante prise par les collectivités locales, notamment les départements, dans le financement de l'aide et de l'action sociales obligatoires. Sont plus particulièrement concernés des prestations comme l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et des dispositifs comme le Revenu minimum d'insertion/Revenu de solidarité active (RMI/RSA). Le solde des prestations, soit un peu moins de 5 % de l'ensemble, est versé par les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance.

Malgré l'existence d'une forte couverture des risques sociaux, attestée par la croissance des montants dépensés pour la protection sociale, les Français restent très préoccupés par la question des inégalités et des discriminations. **C'est dans ce contexte d'interrogations grandissantes sur la nature et la force du lien social que la notion**

[1] Penaud P., Amghar Y.-G., Bourdais J.-F., Dupays S., Laloue F., Léost H. et Moleux M. (2011), *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz.
[2] Cf. www.oecd.org/els/social/depenses.

de « cohésion sociale » a été réactualisée, à la fois dans les discours savants et dans la sphère publique. Convoquée à l'appui d'un diagnostic de « crise », cette notion fait pourtant peu l'objet d'un travail de définition sur son contenu et son extension[1].

Il s'agit en fait d'une expression ancienne, forgée par la sociologie au XIX[e] siècle, dans un contexte marqué par la révolution industrielle et l'émergence de la question sociale. La notion avait alors un fort contenu normatif, visant à marquer l'importance de la préservation du lien social dans une société fragmentée par la polarisation des classes sociales et la montée de l'individualisme. Pour un auteur comme Émile Durkheim, cette montée de la conflictualité mettait en effet en cause les fondements mêmes de la « solidarité organique », c'est-à-dire le principe d'organisation de la société industrielle, dans laquelle les individus sont dépendants les uns des autres, tout en bénéficiant d'une relative autonomie. Le récent baromètre de la cohésion sociale réalisé par le CREDOC pour le compte de la Direction générale de la cohésion sociale apporte des éléments de compréhension plus actuels[2]. Les résultats de cette enquête quantitative montrent que la notion de cohésion sociale continue à être très évocatrice, puisque près de 80 % des personnes interrogées en donnent une définition spontanée. Ce qui ressort nettement, c'est l'idée que la cohésion sociale exprime une certaine harmonie dans les relations que les individus entretiennent entre eux. **Solidarité et respect apparaissent ainsi comme les valeurs à même de soutenir cette représentation du « vivre-ensemble »**. La dimension économique de la cohésion sociale est abordée dans un second temps par les personnes interviewées. La question des inégalités fédère environ un quart de l'échantillon. Ce résultat est en phase avec l'orientation donnée depuis les années 1970-1980 aux politiques de cohésion sociale à l'échelon européen. En France, par exemple, les deux préoccupations majeures sont, d'une part, la lutte contre l'exclusion, consacrée par le vote de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, et, d'autre part, la lutte contre les inégalités, concentrée sur trois domaines d'action prioritaires dans la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

Comme tout baromètre, celui-ci donne à voir des tendances. À rebours des conceptions utopiques sur la cohésion sociale, les personnes interrogées montrent une certaine inquiétude sur l'état du lien social. **À plus de 85 %, celles-ci considèrent que « les plus favorisés sont de plus en plus favorisés et les défavorisés de plus en plus défavorisés »**. Le **sentiment d'injustice** est massif et ses déclinaisons nombreuses[3]. Les trois quarts de l'échantillon estiment par exemple qu'il existe une médecine à deux vitesses sur le territoire français, que les moyens financiers ou le réseau de relations peuvent faciliter l'accès à des soins de qualité. Les personnes interrogées pointent les failles de la cohésion sociale, qui se manifestent par une **crise des valeurs communes**, l'**aggravation des fractures spatiales**, la **persistance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion**, un **déficit de reconnaissance des classes moyennes** et une **crise de confiance dans la démocratie représentative**. Le **sentiment de déclassement** est également notable dans les réponses fournies au baromètre.

[1] CERC (2007), *La cohésion sociale*, Séminaire 2007, Dossier n° 3 du CERC ; P.-Y. Cusset (2009), « Crise de la cohésion sociale : éléments de diagnostic », *Droit social*, n° 5, p. 518-527.
[2] CREDOC (2011), *Baromètre de la cohésion sociale. Pour l'opinion, la cohésion sociale repose sur les efforts de chacun et l'action des pouvoirs publics*, Étude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, Collection des rapports, n° 275, juin.
[3] Dubet F., Caillet V., Cortéséro R., Mélo D. et Rault F. (2006), *Injustices. L'expériences des inégalités au travail*, Paris, Seuil.

Ces résultats viennent confirmer les données statistiques sur l'état de la société française[1]. Ils vont par ailleurs dans le sens du diagnostic posé dès le début des années 2000 par le Conseil de l'Europe, à savoir que les facteurs minant la cohésion sociale dans les sociétés démocratiques vont bien au-delà des considérations sur l'accroissement des inégalités et la persistance des situations de pauvreté. Si on ne la réduit pas à ces dimensions, la cohésion sociale peut alors être définie comme « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation. Une société cohésive est une communauté solidaire composée d'individus libres poursuivant des buts communs par des voies démocratiques » (Comité européen pour la cohésion sociale, 2004). Pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale porte moins sur le partage de valeurs identiques (communauté d'appartenance) que sur le partage d'un « objectif politique d'équité » (l'équité en question portant sur les « capacités » nécessaires à l'épanouissement individuel dans le cadre des relations sociales instituées[2]).

La cohésion sociale n'est ainsi pas seulement menacée par la persistance des inégalités mais aussi par une conjonction de facteurs divers : précarisation du travail, éclatement du modèle familial, ségrégation urbaine, inégalité des chances scolaires, prégnance des discriminations.

2 ■ Deux cycles de séminaires sur la cohésion sociale

La cohésion sociale ne se décrète pas. Mais elle peut constituer un objectif utile pour guider l'action publique. À deux conditions : d'une part, en jouant la carte de la coordination et de la complémentarité des différents acteurs qu'il s'agit de mobiliser – collectivités locales, réseaux associatifs, usagers et entreprises – ; d'autre part, en faisant en sorte que les instruments et les méthodes dont on dispose aujourd'hui soient facilement mobilisables et utilisés à bon escient.

Sur la base de ces constats, la Direction générale de la cohésion sociale et le Centre d'analyse stratégique ont uni leurs expertises pour revisiter de façon participative les méthodes disponibles en termes de politiques publiques et faire le bilan du rôle des acteurs intervenant dans le champ social. Deux cycles de séminaires ont répondu à cet objectif commun. Entre l'automne 2010 et le printemps 2012, ces 14 séminaires ont fait se rencontrer des professionnels du champ social, des décideurs locaux et nationaux et des universitaires venus de disciplines aussi diverses que le droit, l'économie, la science politique ou la sociologie[3]. Le rapport présente un panorama complet de ces échanges, en les problématisant, en en faisant la synthèse, mais aussi en reproduisant de larges extraits des interventions retranscrites.

La cohésion sociale par ses instruments

Le premier cycle de séminaires s'est donné pour objectif d'examiner la pertinence des différents instruments mobilisables dans le champ social, d'évaluer leurs acquis et

[1] On en trouvera une présentation synthétique *in* Maurin L. (2009), *Déchiffrer la société française*, Paris, La Découverte.
[2] Conseil de l'Europe (2005), *Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique*, Éditions du Conseil de l'Europe.
[3] Voir en fin de volume le calendrier des séance, qui se sont tenues à un rythme mensuel, et la liste des intervenants sollicités pour ces échanges.

d'envisager les conditions de leur appropriation. Il s'agissait donc de **prendre acte des forces et des faiblesses du modèle français d'intervention sociale**.

Ces séminaires cherchaient notamment à tirer les conséquences des constats dressés par les organismes de contrôle et d'évaluation (Cour des comptes et Inspection générale des affaires sociales) : de nombreux rapports ont signalé une certaine tendance à la reproduction des modèles hérités d'intervention sociale, c'est-à-dire un déficit avéré d'innovations sociales. En effet, **si les enjeux des politiques sociales font l'actualité, les dispositifs concrets d'intervention sociale sont peu examinés en dehors des cercles spécialisés**.

Dans le cas de la France, la faiblesse des liens entre pratique et théorie ou recherche est une contrainte spécifique : l'intervention sociale n'est pas un domaine ou une discipline universitaire ; la formation des professionnels de l'action sociale – dont une part significative des cadres – reste assurée pour l'essentiel par des instituts professionnels. À l'occasion de ce premier cycle, il s'est donc agi :

- de caractériser avec plus de rigueur les approches et les méthodes ;
- de faciliter leur discussion et appropriation par un cercle élargi d'acteurs ;
- d'éclairer les controverses éventuelles par l'analyse et la mise en perspective historique ou internationale.

Produire une analyse partagée (experts, pouvoirs publics, professionnels, bénévoles et usagers) sur la pertinence et l'actualité des approches et méthodes dans le champ social suppose de consolider l'analyse de l'évolution de la question sociale (besoins et aspirations des usagers et bénéficiaires) et celle des principes de justice et d'organisation sociale mobilisés de façon explicite ou non par les politiques de cohésion sociale.

On s'est interrogé en premier lieu sur l'importance du **recours à l'expérimentation sociale** et sur la **prise en compte de l'expertise des usagers** sur les services qui leur sont offerts par l'intermédiaire d'outils comme les conférences de consensus et le dialogue civil.

Le deuxième axe concernait la **prépondérance des approches individuelles ou curatives au détriment des approches collectives, communautaires ou préventives**. Ces dernières offrent pourtant l'avantage de ne pas cantonner l'action publique dans le registre de la réparation, mais de la compléter par une dimension d'investissement, bénéfique tant pour les finances sociales que pour les usagers. De nouveaux outils et méthodes sont ainsi venus enrichir les pratiques du travail social sans que leur utilité paraisse toujours pleinement démontrée, soit auprès des financeurs (c'est le cas des pratiques participatives), soit auprès des professionnels (exemples de l'expérimentation, de l'évaluation ou du pilotage par objectif). Une part de controverse et de soupçon est attachée à ces démarches (« contrôle » des bénéficiaires, « dérive gestionnaire », « chalandisation »[1]).

Enfin, les séances ont montré la **persistance d'un déficit d'appropriation des outils de participation, d'évaluation, de contrôle et de pilotage dans le champ de l'intervention sociale**.

[1] Chauvière M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte.

La cohésion sociale par ses acteurs

Le second cycle de séminaires était consacré aux multiples acteurs qui participent à la mise en œuvre des politiques sociales : élus, personnels territoriaux, acteurs associatifs, organismes de sécurité sociale, entreprises privées, etc. Avec le recul procuré par trente années de décentralisation, ce cycle s'est donné pour ambition de répondre à une série d'interrogations. **Comment mieux répartir les compétences et coordonner l'action des différents échelons territoriaux dans le domaine social ? Quel rôle réserver aux acteurs non institutionnels (entreprises, associations) dans les politiques de cohésion sociale au niveau local ? Comment penser l'articulation entre l'action des élus et celle des personnels territoriaux ? Comment renforcer la vie démocratique et promouvoir l'implication des usagers des services sociaux à l'occasion de la décentralisation ?**

Les collectivités territoriales sont aujourd'hui les principaux acteurs des politiques de cohésion sociale à travers l'aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile, les dispositifs d'insertion sociale et économique, la prise en charge du handicap et de la perte d'autonomie, etc. Le département, officiellement « chef de file de l'action sociale », a connu une montée en puissance spectaculaire, avec des dépenses en progression continue (29,1 milliards d'euros en 2010). Mais les communes et intercommunalités jouent un rôle tout aussi important dans de multiples registres : accueil de la petite enfance, prise en charge de la dépendance, insertion sociale, etc.

Organisé en six séquences, ce second cycle de séminaires s'est ouvert naturellement sur les questions posées par la décentralisation des politiques sociales. A-t-elle modifié et rendu les politiques sociales plus efficaces ? Qu'en est-il des résultats réellement observés ? Faut-il aller plus loin encore en matière de décentralisation ?

Au cœur de la réussite des politiques sociales se pose **la question du territoire pertinent d'intervention**, permettant un maillage fin de la prise en compte des besoins, une bonne organisation des ressources et une synergie entre les acteurs en vue de répondre aux situations de rupture sociale. L'action des collectivités territoriales en matière de cohésion sociale repose sur la mobilisation de nombreux acteurs : élus, dirigeants, travailleurs sociaux, usagers. Leur collaboration est le gage de l'efficacité des politiques sociales au niveau local. **Quelles sont les conditions d'une action publique concertée** dans le cadre de la répartition actuelle des compétences ? Quelles peuvent-être les modalités de collaboration à privilégier ?

Les entreprises sont de plus en plus investies dans le champ social. Parallèlement aux formes traditionnelles de cet engagement à travers le respect d'un certain nombre d'obligations légales, de nouvelles formes d'engagement volontaire ont émergé qui permettent de concilier les intérêts stratégiques des entreprises et les attentes de la société civile en matière d'implication sociétale. C'est le cas dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, contre les discriminations et pour l'égalité des chances ou encore à travers la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

L'implication individuelle ou collective des personnes favorise les liens sociaux, l'entraide et la solidarité. Son développement repose sur **la vitalité du « dialogue civil »,** à savoir la participation de la société civile à l'élaboration même des politiques

sociales. Entre usagers et puissance publique, le rôle des associations est essentiel à cet égard. Des formes multiples de mise en œuvre de ce dialogue existent de longue date dans le champ social. D'autres plus récentes renouvellent, au-delà des modalités, le sens de cette pratique.

Plan du rapport

Ce rapport propose **onze chapitres organisés en trois parties, qui reprennent la trame des deux cycles de séminaires**, sans pour autant suivre leur déroulement à la lettre. Les deux premières parties sont consacrées aux instruments et aux acteurs de la cohésion sociale. La troisième met cette analyse en perspective en interrogeant le bilan de la politique de décentralisation des politiques sociales.

La matière principale de chaque chapitre est constituée d'une note de problématique rédigée par les chargés de mission du CAS et de la DGCS. Celle-ci est ponctuée d'encadrés reprenant des exemples de bonnes pratiques et des propos tenus lors des séminaires. Certaines interventions sont par ailleurs livrées dans leur intégralité. C'est le cas lorsque le propos apparaît plus englobant que celui développé dans le chapitre, mais aussi quand il s'agit de présenter des méthodes ou des dispositifs innovants que la séance a mis en lumière. (Ces « points de vue » apparaissent alors en fin de chapitre et sont reconnaissables à leur police de caractère bleue.)

3 ■ Repenser l'action publique au service de la cohésion sociale

En multipliant les approches, ce rapport invite à **repenser l'action publique en matière sociale**. Celle-ci doit désormais se déployer de manière plus transversale, territorialisée et ciblée :

- **transversale** dans la mesure où les risques sociaux sont cumulatifs et appellent des réponses coordonnées des différents acteurs de la prise en charge ;
- **territorialisée** pour prendre acte de la décentralisation des politiques sociales et mettre en œuvre une véritable gestion de proximité, garante de l'équité entre tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence. Pour toucher les publics visés et mieux répondre à leurs attentes, l'intervention sociale doit évoluer. À l'État, la coordination et le pilotage intégré des politiques sociales, aux collectivités territoriales et aux acteurs de terrain, le volet opérationnel et la mise en œuvre de ces politiques. La territorialisation des politiques sociales est l'outil nécessaire pour à la fois être au plus près des réalités du terrain et faire face aux demandes d'autonomie, d'association et de participation formulées par les publics cibles. C'est l'enjeu assumé de la restructuration de la Direction générale de la cohésion sociale, conçue comme une nouvelle direction « stratège » de l'action sociale, ayant pour rôle de proposer, d'évaluer et de généraliser les instruments des politiques sociales de demain ;
- **ciblée**, enfin, parce que les problématiques peuvent différer selon les caractéristiques des publics et que l'existence de droits universels ne doit pas empêcher la prise en compte de besoins spécifiques.

Rendre capable

« Pour qu'il y ait adhésion à une action publique conduite au nom de l'égalité des chances, il faudrait d'abord qu'elle vise, chez les plus faibles, le renforcement de la confiance en eux et entre eux, afin que les leviers qu'elle propose soient saisis sans appréhension »[1]. Un État stratège qui rend les individus capables, qui leur donne le pouvoir d'agir au lieu d'agir à leur place, tels semblent être les nouveaux contours de la cohésion sociale.

Contre la nostalgie d'un âge d'or supposé des politiques sociales, le nouveau modèle d'intervention sociale doit évoluer et prendre acte de la mutation des politiques sociales, d'une logique de compensation vers une logique d'*empowerment*. Sans sacrifier la protection nécessaire de l'individu, cette dernière vise à mettre l'individu en capacité d'agir dans une société compétitive (éducation, prévention, formation professionnelle) et de devenir partie prenante de son destin individuel et de l'avenir commun. Ce paradigme est le corollaire immédiat des nouvelles attentes identifiées plus hauts : lutte pour la reconnaissance, aspiration à l'égalité des chances... Alors que les revendications matérielles cèdent le pas aux luttes pour la reconnaissance, les politiques sociales de compensation et de protection doivent évoluer vers l'*empowerment* et la mise en capacité dans une société de plus en plus compétitive.

Loin d'opposer marché et socialisation, individualisme et solidarité, les politiques sociales doivent articuler ces principes de manière à fonctionner comme un multiplicateur des solidarités privées et publiques, afin de mieux faire contribuer l'ensemble de ces logiques à l'impératif de prise en charge des populations vulnérables, en conciliant dignité, protection et responsabilité. Cela passera par une nécessaire association des différents acteurs aux activités de soin et de prise en charge. Ces perspectives ne sont pas sans écho avec des expériences étrangères d'innovation sociale (« Big Society » au Royaume-Uni, « Friendly Government » au Danemark), qui visent à mieux associer les citoyens à la définition et à la mise en œuvre des services publics.

Les pouvoirs publics doivent donc jouer un double rôle de « catalyseur » et de « mise en capacité » : « L'État doit stimuler et soutenir les efforts locaux au lieu de laisser les communautés vulnérables "se débrouiller toutes seules" sans ressources adéquates et sans infrastructure, et il doit contribuer à entretenir une citoyenneté active »[2].

Les attentes des individus eux-mêmes se sont modifiées. À la demande d'égalité et de redistribution s'est progressivement ajoutée une « lutte pour la reconnaissance » des spécificités individuelles ou collectives[3]. Les revendications se déplacent des enjeux matériels (augmentation des salaires et des minima sociaux, amélioration des conditions de travail) vers une exigence de reconnaissance et de dignité. Cette lutte pour la reconnaissance se traduit dans la volonté exprimée par différents groupes

[1] Donzelot J. (2006), « Refonder la cohésion sociale », *Esprit*, n° 330, p. 5-23.
[2] Diamond P. et Liddle² R. (2010), « Beyond New Labour. The future of social democracy in Britain », *Politics & Policy*, vol. 38, n° 5, p. 1068-1071. Cité *in* Diamond P. et Liddle R. (2010),« Pourquoi le New Labour a besoin d'idées neuves », *laviedesidees.fr*, 27 avril, www.laviedesidees.fr/Pourquoi-le-New-Labour-a-besoin-d.html.
[3] Honneth A. (1992), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf ; Fraser N. (2005), *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte. Pour une synthèse, voir Guéguen H. et Malochet G. (2012), *Les Théories de la reconnaissance*, Paris, La Découverte.

d'être désormais associés aux politiques publiques, en particulier lorsqu'ils en sont les principaux destinataires. En matière de cohésion sociale, plusieurs mouvements associatifs ont ainsi tenté de promouvoir la participation des bénéficiaires aux processus de conception et de mise en œuvre des politiques sociales. D'un rôle de « représentation » et de « porte-parole » auprès des pouvoirs publics nationaux et territoriaux, certaines associations se sont muées en « catalyseur de prise de parole des bénéficiaires eux-mêmes »[1].

Prendre en compte l'évolution des capacités d'un individu, associer davantage celui-ci aux processus qui l'affectent et lui octroyer davantage de pouvoir sur son environnement deviennent dès lors des enjeux nécessaires de la cohésion sociale et appellent un nouveau paradigme de l'intervention sociale.

Investir dans le social

Plutôt que de se contenter de pallier les conséquences des nouveaux risques sociaux affectant la trajectoire des individus, cette nouvelle configuration des politiques publiques, entre État, marché et individus, doit viser à en prévenir les causes. Cela passe par une politique d'« investissement social » dans les individus et de prévention efficace et transparente[2]. Les dépenses sociales ne doivent plus être dès lors considérées comme des dépenses de compensation mais envisagées comme des dépenses d'investissement, forgeant les nouvelles capacités de l'individu et lui permettant de faire face de manière plus autonome à une société de plus en plus compétitive.

Garantir les droits

Face aux critiques d'un désengagement de l'État et d'une privatisation de l'action sociale, il est nécessaire de garantir à chaque individu une protection sociale positive, basée sur un socle minimum de droits en matière de santé et d'éducation. Il s'agit de compléter l'« *Enabling State* », l'État donnant des capacités, par un « *Ensuring State* », l'État garant, assurant à chaque individu la possibilité de mener une vie digne grâce à la protection publique, la santé et l'éducation. Face aux tensions et aux inquiétudes suscitées par un État plus stratège, qui associe les collectifs et le secteur privé, l'enjeu consiste à assurer à chaque citoyen, de manière homogène sur l'ensemble du territoire, des critères minimums de traitement et d'accès aux services publics. Avec la notion d'« État garant », on comprend qu'un tel changement de paradigme dans l'action publique ne signifie pas un désengagement de l'État. Au contraire, à l'État « rendant capable » s'ajoute un État garant de la qualité de services publics désormais mis en œuvre par des acteurs non publics. Contre le soupçon d'un désengagement de l'État, ce concept souligne la permanence d'une responsabilité publique, par le contrôle, le financement ou la régulation des acteurs privés qui participent désormais à la mise en œuvre des services publics.

[1] CERC (2007), Intervention de Marie-Thérèse Join-Lambert, « Pauvreté et exclusion », *La Cohésion sociale*, Séminaire 2007, p. 65.
[2] Delors J. et Dollé M. (2009), *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob.

Point de vue

La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ?

Intervention de **Dominique Schnapper**

Sociologue, directrice d'études à l'EHESS, ancienne membre du Conseil constitutionnel

L'épuisement du modèle de l'État-providence des Trente Glorieuses

Qu'y a-t-il derrière la notion de « cohésion sociale » ? Faut-il voir dans son succès aujourd'hui l'effet d'une mode sémantique ou traduit-elle une transformation profonde des réalités sociales et politiques dans notre société ? Réfléchir sur l'intervention de la puissance publique suppose de ne pas la séparer de l'évolution de la société elle-même. Il convient donc de faire un retour en arrière pour essayer de mieux comprendre les évolutions actuelles.

L'État-providence s'est construit après la Seconde Guerre mondiale à partir d'un cercle vertueux : accroissement de la production et de la productivité, plein emploi et protection sociale de plus en plus étendue. C'était dans son principe une protection de nature assurantielle dans la mesure où les actifs contribuaient par l'intermédiaire de leurs cotisations à une redistribution en faveur des non-actifs, qu'ils fussent non actifs à cause de leur âge – trop jeunes ou trop vieux – ou de leur état de santé – malades ou accidentés du travail. Quiconque avait cotisé pendant sa vie active bénéficiait ensuite en tant que retraité ou malade de la protection à laquelle il avait participé pendant sa période d'activité.

En dehors de ce système de redistribution nationale de nature assurantielle, ce que l'on appelait l'aide sociale au sens étroit du terme correspondait à un système complémentaire qui intervenait, au nom d'une solidarité nationale, en faveur de ceux qui, pour des raisons variées, ne disposaient pas de droits sur le système général de redistribution. L'aide sociale s'adressait à des populations qui étaient peu nombreuses et étroitement définies.

Cette politique de l'État-providence triomphant a connu symboliquement son apogée en 1975, quand la sécurité sociale s'est étendue à deux catégories qui ne l'avaient pas connue jusqu'alors : les artistes et les personnes handicapées.

Il apparaît rétrospectivement que les ressources qui permettaient cette redistribution étaient étroitement liées à l'activité professionnelle dans le cas français comme dans le cas allemand. Il est clair que le chômage de masse a remis en cause ce cercle vertueux à partir du milieu des années 1970 puisque le volume des cotisations a baissé, alors que les charges directes et indirectes liées au chômage augmentaient.

De l'intégration sociale à la cohésion sociale

En même temps, et là intervient l'interrogation sur le prolongement ou la rupture avec la politique du passé, l'intégration sociale s'est trouvée fragilisée à double titre. D'une part, le chômage, notamment le chômage des jeunes, particulièrement élevé dans tous les pays et plus encore en France, limitait le rôle intégrateur que joue l'emploi dans des sociétés productivistes organisées autour de la production de richesses. D'autre part, une frange de la population en était plus particulièrement victime, les jeunes dont les parents avaient immigré au cours de la période des Trente Glorieuses et qui cumulaient handicaps sociaux, origine sociale modeste, parents connaissant mal les codes sociaux, en particulier ceux de l'école, résidence dans des lieux appauvris et progressivement marginalisés.

Dès lors s'est renforcée la réalité et surtout la perception – un terme dont on a pu ne pas se servir durant des décennies et aujourd'hui devenu omniprésent – d'une intégration sociale qui semblait affaiblie par l'effet de l'immigration. C'est pourquoi on a attribué un grand rôle à l'immigration et à ses suites dans cet affaiblissement de l'intégration sociale.

Il faut s'arrêter sur le passage du terme d'intégration à celui de cohésion sociale. Les deux termes ont toujours existé chez les sociologues. Durkheim avait utilisé le terme d'intégration, celui de cohésion sociale date à peu près de la même époque et on a oscillé souvent de l'un à l'autre. Pourquoi a-t-on un peu oublié l'intégration et pourquoi la cohésion sociale est-elle devenue le terme par lequel on a désigné des phénomènes sociaux qui paraissaient inquiétants ?

Une première raison tient à ce que les mots s'usent, particulièrement dans les démocraties, car les nouveaux gouvernements essaient toujours de montrer qu'ils vont initier une nouvelle politique. Même s'il n'est pas sûr que la politique soit nouvelle, en changeant les mots, on peut au moins donner le sentiment de la nouveauté.

Au-delà de l'usure des mots, ce qui a motivé de nouvelles lois tient à ce que le terme d'intégration semblait impliquer l'existence d'une instance déjà stabilisée, à laquelle il fallait participer. Le terme de cohésion sociale a aujourd'hui l'avantage de montrer que cette instance n'existe pas comme une donnée en soi en amont de la question de savoir comment vivre ensemble. Fondamentalement, la signification n'est pas très différente, mais le mot « intégration » a été profondément et violemment refusé par les descendants des immigrés qui se disaient déjà intégrés et qui ne voyaient donc pas pourquoi on posait le problème de leur intégration.

Les effets pervers de la « démocratie providentielle » et de la crise économique sur la cohésion sociale

Le problème de la participation des descendants des immigrés à la vie collective – par-delà le dilemme intégration et/ou cohésion sociale – ne fait que révéler d'une manière plus visible une évolution de la société démocratique, qu'il y ait eu une immigration ou pas. Avec la démocratie que j'appelle providentielle[1], ce sont les modalités de l'intégration sociale ou de la

[1] Schnapper D. (2002), *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine,* Paris, Gallimard.

cohésion sociale des différents groupes sociaux à la vie collective qui se sont, sinon affaiblies, en tout cas transformées.

En effet, un certain nombre de caractéristiques de la société démocratique actuelle rendent non seulement l'intégration des immigrés et de leurs descendants, mais celle de tous les membres de la société, plus difficile que dans le passé. Au cours des dernières décennies, des choix collectifs ont été faits au profit du secteur public et aux dépens du secteur privé, au profit des plus âgés et aux dépens des plus jeunes. Ces choix collectifs ont de plus doublement défavorisé les descendants de migrants et les jeunes.

L'État-providence est devenu moins assurantiel qu'il ne l'était lors des Trente Glorieuses et plus assistantiel. L'assistance qui était réduite à l'aide sociale au sens institutionnel du terme est devenue l'élément majeur de la politique d'intervention sociale. Or nous savons que l'assistance qui, bien évidemment, est nécessaire dans un certain nombre de cas a comme effet pervers de tendre à humilier les bénéficiaires et à consacrer leur échec, à les installer dans les statuts de victimes. À la suite de ces choix, la ségrégation spatiale a renforcé les effets négatifs de la marginalisation professionnelle des jeunes qui n'arrivaient pas à entrer sur le marché du travail et plus encore, d'un certain nombre d'entre eux d'origines ethniques dévalorisées dans notre société.

La perte de confiance envers les institutions affaiblit l'intégration sociale des populations modestes

Nous avons d'autre part un système politique bloqué, qui donne peu d'occasions aux femmes, aux jeunes et aux descendants d'immigrés de participer activement à la vie publique. Enfin, l'affaiblissement du patriotisme et le laxisme des mœurs qui font partie de la liberté démocratique troublent particulièrement les processus d'intégration des populations modestes. Dans le cas des populations modestes d'origine immigrée, les enquêtes ont longtemps montré combien elles se réfugiaient sur les valeurs familiales, puisque justement, elles étaient arrachées du système social dans lequel elles avaient vécu auparavant, ce qui provoquait une double réaction chez elles : un retour décontextualisé et pathologique sur la tradition et le refus d'admettre la transformation, ou au contraire, l'abandon de toute norme. Deux attitudes également préjudiciables à la socialisation de leurs enfants.

De façon plus générale, les valeurs mêmes de la démocratie ne favorisent pas l'intégration ou la cohésion sociale. Les grandes instances de l'intégration stato-nationales – les grandes écoles, l'armée, la justice – sont aujourd'hui soumises à des contestations. Ni dans l'école, ni dans la justice, l'autorité n'est respectée en tant que telle, elle doit se conquérir. Cette critique radicale des institutions se porte de manière privilégiée sur toutes les instances politiques qui sont le lieu de gestion du collectif et en particulier sur les instances qui organisent la représentation politique, de sorte que le pouvoir et le contrôle de l'État lui-même s'affaiblissent. L'État central et centralisateur est aujourd'hui éclaté, il intervient de plus en plus et dans de plus en plus de domaines et assure souvent mal la régulation des acteurs qui agissent en son nom.

Cette critique des institutions politiques se conjugue avec les effets sociaux de la crise économique et la fin de l'organisation économique qui garantissait le plein emploi. La désinstitutionalisation des relations familiales, l'affaiblissement des solidarités obligées entre les membres de la famille entraînent l'amenuisement des autres relations sociales, le chômage

remet en question le statut de l'individu dans la société, mais aussi à l'intérieur du groupe familial. Il risque toujours de provoquer l'affaiblissement, sinon la rupture, des liens conjugaux et même filiaux.

L'individualisme ou la difficulté de s'inventer soi-même

L'individualisme n'est pas par lui-même contraire à l'intégration sociale. Ce que l'on appelle couramment la crise du lien social, et donc le problème de la cohésion sociale, autorise aussi le développement de libertés nouvelles, mais s'inventer soi-même continuellement, choisir ses ancêtres, son identité, ses références, ses amis, ses amours ou sa morale n'est pas une capacité universellement répartie.

Elle concerne essentiellement les classes moyennes ou ce que l'on appelait autrefois les classes supérieures. Les plus pauvres, les plus marginaux ou les plus humiliés, qu'il s'agisse des ouvriers, des assistés, d'une partie des descendants de migrants, ne disposent pas de la même liberté. L'individualisme a pour effet pervers de favoriser objectivement l'intégration normative de ceux qui ont déjà hérité d'une socialisation familiale forte. Les institutions, de l'école à l'État en passant par la justice, élèvent et protègent les faibles. Les institutions contestées laissent à la socialisation par la famille et à l'héritage familial, économique et culturel, un rôle primordial qui tend à accentuer les inégalités sociales liées au milieu de naissance.

La cohésion sociale ou le lien social de type individualiste sont positifs pour ceux qui ont déjà intériorisé, par leur héritage et leur éducation, les normes d'une société. On sait depuis Aristote que les lois fortes protègent les plus faibles, que l'affaiblissement du règne de la loi favorise les plus puissants et que les sociétés où le contrôle social est défaillant fragilisent les plus vulnérables. Par conséquent, les populations modestes, parmi lesquelles les descendants de migrants, sont les premières victimes de ces modalités de l'intégration dans la démocratie providentielle. Ce sont des populations dépourvues de capital hérité, économique, culturel, de relation, elles sont particulièrement heurtées par le laxisme des mœurs contraires à la conception traditionnelle des rapports entre les sexes et les générations. La relativité des valeurs qui imprègnent l'esprit du temps agit dans le même sens, l'indistinction à laquelle tend le monde démocratique constitue souvent un choc pour les héritiers des cultures traditionnelles.

Les limites de l'intervention de la puissance publique au travers de la politique sociale

Dans cette société, que j'ai appelée de la « démocratie extrême », l'intervention de la puissance publique en faveur de la cohésion sociale se donne d'autres buts. Il ne s'agit plus, comme au cours des Trente Glorieuses, d'intervenir auprès des laissés pour compte de la société providentielle et de compenser leur misère, il s'agit d'intervenir auprès de populations nombreuses dont on craint la marginalisation sociale. La politique se veut donc préventive et globale, elle s'efforce non plus de compenser des misères individuelles mais les effets d'une situation générale. Et comme elle est beaucoup plus ambitieuse, elle risque évidemment d'être moins efficace, non pas parce que les responsables seraient moins capables, mais parce que les politiques sociales ne peuvent pas être seules à assumer les conséquences des décisions qui sont celles des grands choix collectifs.

La politique sociale ne peut compenser par elle-même les effets des grandes décisions collectives : les conséquences de la mondialisation de certains secteurs de l'économie et d'une grande partie de l'économie, les difficultés de la politique d'éducation dans les sociétés individualistes. Il est bon que les responsables prennent conscience du sens de leur action et se donnent pour ambition de contribuer à la cohésion sociale, mais leur action risque, plus que lors des Trente Glorieuses, de ne pas réaliser cet objectif.

Une politique sociale universaliste et en faveur de l'égalité des chances

C'est donc moins l'hétérogénéité ethnique – qualifiée, par un de ces euphémismes que le langage démocratique aime, de « diversité » – que les caractéristiques mêmes de la démocratie qui posent un problème à la politique d'intervention sociale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la politique sociale au sens le plus large doit maintenir son caractère universaliste et ne pas adopter des dispositions particulières destinées à telle ou telle population, parce que cette particularisation aurait pour effet pervers inévitable d'accentuer leur marginalisation et de consacrer leur échec collectif.

La politique sociale doit donc s'en tenir à une approche que les anglophones appellent *color-blind*, c'est-à-dire ne tenant pas compte des origines ethniques. La recherche de la diversité, aujourd'hui à la mode, ne constitue pas en tant que telle une politique. La seule politique souhaitable et possible, mais c'est une politique à long terme et dont les effets ne peuvent pas être immédiats, est de s'efforcer d'assurer l'égalité des chances, de veiller à ce que soit appliqué le principe de l'article 1 de la Constitution de l'égalité de tous devant la loi et par conséquent devant l'emploi et le logement.

C'est d'ailleurs ce que demandent les populations concernées. Les enquêtes montrent régulièrement que les revendications particularistes restent limitées à un très petit nombre, ce qui ne veut pas dire que ce sont des politiques faciles, mais personne n'a jamais dit que la vie collective des hommes était facile.

Ainsi, l'intégration ou la cohésion sociale ne peut être, pour ceux qui ont en charge cette politique, qu'un but dont nous savons qu'il ne sera jamais pleinement atteint. C'est aussi un objectif auquel les politiques spécialisées ou les politiques compensatoires ne peuvent répondre que de façon limitée, même si leur ambition d'intervenir sur le tissu social lui-même est justifiée par les valeurs collectives et souhaitable. Il va de soi que ces politiques sont nécessaires, qu'elles ont leur efficacité ; il suffit de comparer un certain nombre de pays pour voir l'effet indiscutable des politiques sociales mais, en même temps, il ne faut pas se dissimuler les limites inévitables de leur pouvoir pour changer la société.

Point de vue

Vers un nouveau modèle d'intervention publique ?

Intervention de **Martin Hirsch**

Conseiller d'État, président de l'Agence du service civique, ancien haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté

Allons-nous vers un nouveau modèle d'intervention publique ? La réponse me semble clairement positive. Le modèle d'intervention publique est en train de changer et certains de ces changements doivent être encouragés et menés à leur terme. Le modèle d'intervention de ces dernières décennies est effectivement dépassé par les changements organisationnels et surtout par l'évolution des caractéristiques de la pauvreté.

Le premier point, au risque d'enfoncer des portes ouvertes, c'est la nécessité pour l'intervention publique dans le domaine social de s'imposer des objectifs. C'est un changement par rapport à la situation d'il y a encore quelques années. Pourquoi des objectifs ? Trois raisons essentielles. La première est de permettre d'autonomiser le champ social par rapport aux autres champs. En effet, si seules les politiques économiques se fixent des objectifs, les politiques sociales ne seront plus que des sous-produits des politiques économiques. La seule manière de ne pas avoir une dictature des objectifs économiques, c'est de fixer des objectifs sociaux de rang 1. Fixer des objectifs force à expliciter les problèmes, à être capable de caractériser des « cibles » à partir de l'analyse, à un moment donné, de l'évolution de la pauvreté. Enfin, les objectifs sont indispensables, mais pas suffisants, pour que se noue un vrai débat public qui dépasse une approche compassionnelle.

Deuxième caractéristique importante du changement de paradigme, l'intervention publique n'est plus monopolistique et doit nécessairement faire intervenir l'ensemble des acteurs concernés. Pas uniquement les collectivités territoriales mais aussi les partenaires sociaux, la société civile[1], les entreprises en tant que telles[2]. Si on déplore le fait que les portes de l'emploi sont fermées, quand elles s'entrouvrent, le secteur social n'est pas toujours prêt à profiter de cette ouverture.

La troisième raison-clé tient à ce que la décentralisation a effectivement changé la donne. L'État est en quelque sorte dans une situation de cohabitation permanente avec les collectivités territoriales. Il ne peut plus imposer des politiques sociales aux collectivités locales. La co-organisation et co-construction des politiques sociales doit être la règle et, à ce titre, il manque un pendant à la DGCS du côté des collectivités territoriales, capable également

[1] Cf. chapitre 7 sur les conférences de consensus.
[2] Cf. chapitre 8 sur l'entrepreneuriat social.

d'expertise et susceptible de fédérer les 150 à 300 acteurs des politiques sociales qui restent très dispersés au sein des 100 départements, 20 régions et des grandes villes.

Le quatrième point à prendre en compte porte sur le changement des méthodes. Particulièrement l'émergence de deux d'entre elles : d'une part, la conférence de consensus comme celle organisée sur les sans-abri. Elle oblige effectivement à identifier divergences et points d'accord sur des questions difficiles mais fondamentales. D'autre part, la méthode expérimentale qui permet de passer de la petite à la grande échelle, avec une obligation de résultat, à prévoir ce que l'on va évaluer plutôt que d'évaluer *a posteriori*[1]. En outre, cette approche permet de tenir compte du fait que ce ne sont pas les normes qui changent le comportement, mais à l'inverse qu'il faut tenir compte des comportements dans la manière de configurer une politique sociale. Tous les acteurs ont des comportements qui ne sont pas aisément modélisables. Tester par des procédures aléatoires d'échantillonnages permet d'éprouver une hypothèse en la confrontant à la réalité et évite de définir des politiques de façon complètement aléatoire.

Le cinquième point concerne la place des usagers et celle des professionnels. Donner une place aux usagers contraint à de nouveaux modes d'intervention avec des personnes qui ne sont le plus souvent dans aucune représentation collective, ni syndicale, ni associative. Il faut réinventer des modèles de représentation légitime pour que leur parole puisse effectivement compter. S'agissant des professionnels, on est frappé de voir qu'ils savent décrire parfaitement ce qui va mal dans leur département ou commune, mais que face à certains dysfonctionnements institutionnels aberrants, ils ont beaucoup de difficultés à trouver des solutions. Il est indispensable d'organiser, au bon sens du terme, le lobby des professionnels, pas simplement pour porter leurs questions catégorielles mais aussi pour identifier les pratiques qui ne fonctionnent pas. Les politiques sociales sont faites de petits détails qui n'entrent pas dans le débat public et il est nécessaire que des acteurs soient capables de convaincre un président de Conseil général, un maire, un préfet, voire un candidat à l'élection présidentielle, d'un certain nombre de changements qui ont un impact sur des centaines de milliers de personnes. On a parlé des conditions invisibles, mais il y a aussi des dispositifs invisibles, les ennuis invisibles, les sujets invisibles, qui sont autant d'obstacles à la réussite des politiques.

Le sixième point, c'est de repenser la complémentarité et non plus la rivalité entre la solidarité obligatoire et la solidarité facultative. Entre ce qui doit être fait sur des critères strictement objectifs et ce qui doit être fait sur mesure. L'action caritative et celle l'État sont tout à fait complémentaires. Les facteurs d'exclusion d'un certain nombre de populations sont à la limite des critères pris en compte par l'État. Il y a donc des situations qui doivent se régler avec souplesse, par du sur-mesure, mais qui ne soit pas un retour au traitement « à la tête du client ». C'est là un grand enjeu des politiques sociales.

Enfin, le dernier point, c'est l'enjeu que constitue l'impact de la situation internationale sur les politiques de cohésion sociale. Jusqu'à récemment, l'impact européen ou l'impact international constituaient uniquement une contrainte supplémentaire. Bruxelles imposant de respecter les critères de Maastricht et donc de diminuer les dépenses sociales. Ou encore, la compétition internationale forçant à diminuer les coûts de main-d'œuvre et donc à diminuer la protection sociale.

[1] Cf. chapitre 2 sur l'expérimentation sociale.

À l'inverse, l'Europe peut dynamiser la prise en compte des objectifs sociaux comme c'est le cas dans le cadre de la stratégie 2020 en matière de cohésion sociale. Aujourd'hui, la pression européenne et internationale n'est plus de faire moins de social, mais de tenir un certain nombre d'engagements en matière de droits de l'homme, de cohésion sociale, de protection sociale. Dans plusieurs situations, comme pour le Contrat première embauche où l'OIT (Organisation internationale du travail) est intervenue, ou dans le champ des droits de l'enfance, ce sont les conventions internationales signées qui sont devenues protectrices. Enfin, il est indispensable de vendre ou de convaincre les pays émergents qu'ils peuvent introduire de la protection sociale, augmenter leurs coûts de main-d'œuvre. Dans ce qui est en train de basculer du côté de l'Inde et de la Chine, il se passe peut-être quelque chose d'assez fondamental qui fait que les années prochaines seront plutôt des années d'extension du modèle social que de pression anti-modèle social.

Point de vue

De l'action sociale à la cohésion sociale

Intervention de **Michel Thierry**

Inspecteur général des affaires sociales, vice-président du Conseil supérieur du travail social, ancien directeur de l'action sociale au ministère des Affaires sociales

Regard historique sur l'évolution des mots du social : permanences et ruptures de l'évolution des politiques sociales

Quel regard historique porter sur l'évolution des approches de l'action sociale à la cohésion sociale ? Peut-être faut-il redire quelques mots sur l'action sociale et rappeler que le passage de l'aide sociale à l'action sociale a pris plus d'une cinquantaine d'années pour intervenir en 1975.

L'action sociale est un concept qui n'a pas toujours été aisé à définir. On pourrait la définir comme un ensemble de politiques et de programmes destinés à restaurer, compenser ou améliorer l'autonomie des personnes ou des groupes vulnérables. Quatre points principaux caractérisent l'approche historique de l'action sociale. Trois d'entre eux portent sur l'évolution des tendances marquantes et le dernier sur les outils et les modalités.

Le premier point sur lequel il faut insister, c'est qu'il existe une tension permanente entre une visée universaliste et préventive et une action sociale plus protectrice, ciblée sur les exclus. Cette tension, qui a couru tout au long de l'histoire de l'action sociale et existe toujours, est à certains égards une tension stimulante et créatrice. Trois moments constituent des dates charnières.

Les années 1970 et le tournant vers une action sociale plus préventive et universaliste : la loi de 1975 sur l'institution sociale et médico-sociale

D'abord, la décennie 1970, à la charnière des Trente Glorieuses et de ce qui va suivre. Pendant ces années, celles des VI^e^ et VII^e^ Plans, l'action sociale est traitée dans quelques programmes d'action prioritaire, à visée fortement préventive et universaliste, qui voient le développement des centres de services aux associations, de la vie sociale et des loisirs des personnes âgées. C'est l'époque où l'on réfléchit à des équipements et des services pour tous, à un maillage du territoire par un service social à caractère polyvalent et des équipements sociaux et socioculturels de proximité.

C'est aussi la loi de 1975 sur l'institution sociale et médico-sociale qui, à côté des établissements classiques pour personnes âgées et personnes handicapées, inclut les centres sociaux, les foyers de jeunes travailleurs et toute une série de services de proximité à destination de l'ensemble de la population. Ce sont également les orientations de l'action

sociale de la branche famille à partir des années 1980, notamment sous l'impulsion de Bertrand Fragonard[1], avec une visée là aussi très préventive et généraliste, mais à travers le prisme familial. Nous sommes là dans l'institution famille, mais avec une conception des politiques d'action sociale (centres sociaux, accueil de la petite enfance, etc.) qui ont très largement une visée généraliste et préventive.

C'est vers la même époque qu'à côté de ce discours universaliste pour l'action sociale apparaît un ciblage fort des politiques sociales, dont la loi d'orientation du 30 juin 1975 sur les personnes handicapées fournit un bon exemple. De même, c'est l'époque où le quart monde reste considéré comme un groupe social homogène, destinataire privilégié d'un certain nombre de formes d'action sociale et notamment de l'aide sociale à l'enfance.

Les années 1980 : la décentralisation, les nouvelles figures de la pauvreté et de la précarité, les territoires en crise et l'approche par le développement social

Un deuxième temps change un peu le paysage. Cette évolution est largement liée à la décentralisation et à l'apparition d'une pauvreté, d'une précarité beaucoup plus diffuses, celles « des nouveaux pauvres », concept dont on ne parle plus guère, mais à l'époque, on disait « les nouveaux pauvres » comme on disait « les nouveaux philosophes » ou « la nouvelle cuisine ». Une dialectique s'installe entre le pôle à visée universaliste et le mouvement de décentralisation qui va de pair avec la territorialisation des politiques et la mobilisation des ressources humaines et sociales en faveur des territoires en crise. C'est ainsi que peu à peu a émergé le concept de développement social, d'abord comme développement social des quartiers, puis développement social tout court.

La décentralisation a d'abord été une décentralisation par blocs de compétences, soit une approche juridique indispensable au regard de l'organisation administrative et publique française, mais il est clair qu'aucune problématique sociale complexe ne peut se laisser enfermer dans un bloc de compétences.

Si le pôle universaliste reste présent, on assiste donc dans le même temps à une segmentation accrue, à un ciblage des politiques, certes encore diffus, mais renforcé. Les premiers plans de lutte contre la précarité et la grande pauvreté apparaissent en 1984, ils auront une large et longue postérité.

Les années 1990-2000 : un contexte marqué par l'évolution des besoins dans le secteur médico-social

Le troisième temps, plus près de nous, correspond au tournant du siècle. La dialectique entre une approche universaliste et des politiques ciblées se maintient mais dans un contexte beaucoup plus marqué par le vieillissement de la population, qui apparaît comme une donnée majeure. L'accent est mis sur l'équipement médico-social en faveur des personnes âgées, sur le développement et la diversification des structures qui s'adressent aux adultes handicapés, alors qu'auparavant, on ne connaissait guère que l'enfance inadaptée.

[1] Bertrand Fragonard est actuellement président délégué du Haut Conseil de la Famille. Il a notamment été directeur adjoint du cabinet de la ministre de la Santé et de la Famille, Simone Veil, de 1978 à 1979, puis délégué interministériel au RMI de 1988 à 1996.

Dans le même temps, on garde un certain nombre de pôles qui témoignent d'une action à vocation préventive et universaliste. Par exemple, l'intégration scolaire des enfants handicapés décolle enfin à la fin des années 1990 et surtout après le tournant du siècle et de nouvelles prestations se créent qui ne sont plus soumises à conditions de ressources. L'allocation personnalisée d'autonomie comporte, certes, une participation des individus à leur plan d'aide en fonction de leurs ressources, mais l'idée est bien une allocation qui s'adresse à l'ensemble de la population, quel que soit son niveau de ressources. Autre prestation plus récente, l'allocation d'éducation pour les enfants handicapés n'est pas non plus soumise à conditions de ressources, alors qu'elle se substitue à l'allocation d'éducation spéciale, qui elle en comportait une.

Tout ceci montre qu'il existe une dialectique permanente et créatrice, que l'enfermement dans une segmentation des politiques sociales a évidemment des effets négatifs mais, en même temps, qu'il est difficile, dans une société fracturée, de ne pas avoir un certain nombre de cibles. Le problème est que ces cibles deviennent de plus en plus diffuses et de plus en plus larges.

Des évolutions qui marquent une orientation des politiques sociales vers le renforcement de la cohésion sociale

Le deuxième point renvoie à l'évolution du contexte social. Des évolutions marquantes, d'abord émergentes puis sans cesse plus prégnantes tout au long des trente ou quarante dernières années, expliquent une tendance vers une approche plus large, de type cohésion sociale.

L'extension des populations cibles et la diffusion de la précarité

Le premier point, déjà abordé, tient au brouillard de la notion de populations cibles. Les populations cibles n'ont rien à voir aujourd'hui, si tant est que l'on puisse encore parler de populations cibles, avec ce que René Lenoir dessinait dans son livre sur les exclus : les vieux, les handicapés, le quart monde[1]. La précarité est de plus en plus diffuse, elle concerne les jeunes, mais pas seulement eux. La question de la disqualification sociale chez Serge Paugam renvoie à cette spirale de l'exclusion, la conjonction entre un certain nombre de difficultés économiques ou de difficultés sociales et des événements ou des aléas d'ordre personnel ou familial[2]. On se situe dans une précarité où le mécanisme même de l'exclusion dépasse très largement la reproduction de la pauvreté à l'intérieur du quart monde, lequel continue de fonctionner dans une très large mesure.

Les jeunes en difficulté, les personnes âgées très dépendantes ne correspondent plus à des populations cibles, il s'agit plutôt d'âges de la vie qui nous concernent tous un jour ou l'autre. La conception de la maison de retraite aujourd'hui n'est pas celle des années 1975. Par ailleurs, on a assisté à l'apparition de nouvelles problématiques sanitaires ou sociales non directement liées à des facteurs sociologiques, le sida et la toxicomanie notamment.

La recherche de l'accès effectif aux droits et le développement de l'individualisation des actions sociales

Un second facteur explique cet élargissement vers une approche de type cohésion sociale : l'accent croissant mis sur l'effectivité du droit et la personnalisation de l'action sociale. Ce sujet

[1] Lenoir R. (1974), *Les Exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil.
[2] Paugam S. (1991), *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF.

qui a fait couler beaucoup d'encre est relativement ancien. On pourrait le dater du rapport de Gabriel Oheix[1] de 1981, du rapport du Père Wresinski[2] de 1987, de celui de Geneviève de Gaulle-Anthonioz[3] de 1995. Cet accent tout à fait nouveau mis sur l'effectivité du droit a aussi engendré l'extrême segmentation et la procéduralisation des modes d'intervention sociale, lesquelles ont contribué à créer de l'exclusion.

La question de la participation des usagers et le faible développement de l'intervention sociale d'intérêt collectif

La question de la participation des usagers, de leur implication, reste encore largement dans le domaine du discours, aussi bien du côté des pouvoirs publics que du côté du mouvement associatif. C'est une approche d'autant plus difficile à mettre en œuvre que l'on n'a pas en France d'expérience solide dans la pratique du travail social collectif. Or, c'est le moyen par excellence pour faciliter l'expression des usagers. Dès lors, il ne faut pas s'étonner que les progrès réalisés sur ce plan restent relativement modestes. Il n'en demeure pas moins que le discours de plus en plus insistant sur ce thème s'est traduit par des réalisations concrètes, notamment dans le cadre des opérations de développement social des quartiers.

La loi du 2 janvier 2002[4] sur les institutions sociales et médico-sociales insiste fortement sur la participation des usagers des établissements et services à caractère social et sa mise en œuvre témoigne sur ce plan de quelques résultats qu'il serait d'ailleurs intéressant d'analyser plus précisément.

Le succès en demi-teinte de la politique de la ville

Le dernier facteur qui contribue à expliquer l'évolution vers une approche plus large en termes de cohésion sociale tient au relatif échec, ou en tout cas au relatif insuccès de la politique de la ville. Peut-on réparer des accrocs sans consolider le tissu autour ? La question est ouverte mais le relatif insuccès de la politique de la ville pose question et explique aussi l'apparition d'une approche par la cohésion sociale. Il s'agit bien de consolider le tissu, et non simplement de réparer les accrocs. Dominique Schnapper a souligné *la perte de repères pour les générations issues de l'immigration, facteur extrêmement important, de ce qu'elle a appelé le caractère indistinct de la société démocratique.*

Par ailleurs, le travail social a de plus en plus de mal à couvrir tous les usagers potentiels. On peut faire remonter ce constat à la naissance du RMI et à la surprise des travailleurs sociaux à la fin des années 1980 découvrant que près de 50 % des bénéficiaires de ce dispositif étaient inconnus des services sociaux. Ils ne connaissaient pas la situation des célibataires de 35 ans isolés et en situation de précarité. Ces nouvelles fractures sont peut-être liées à la montée des communautarismes.

Il faut aussi mentionner le silence social des campagnes, les phénomènes de précarisation et de pauvreté qu'on y rencontre et dont on commence tout juste à parler après un long silence.

---

[1] Oheix G. (1981), *Contre la précarité et la pauvreté : 60 mesures,* Paris, Hommes et migrations.
[2] Père J. Wresinski (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale,* Rapport remis au Conseil économique et social.
[3] Anthonioz G. (1995), *L'évaluation de la grande pauvreté,* Rapport remis au Conseil économique et social.
[4] Cf. Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Tous ces éléments constituent de nouveaux défis extrêmement importants pour les stratégies nationales de cohésion sociale.

Lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances : l'influence de la politique européenne sur la configuration des politiques sociales en France

La volonté de non-discrimination et d'égalité des chances qui se manifeste aujourd'hui est une tendance forte largement liée à l'influence européenne, du Conseil de l'Europe et de la méthode ouverte de coordination promue au sein des programmes initiés par la Commission européenne.

Sous l'influence de l'Europe, l'accent est de plus en plus mis sur la non-discrimination, sur le *mainstreaming*. La configuration de la nouvelle Direction générale de la cohésion sociale en témoigne d'une certaine manière avec l'intégration des délégations interministérielles à la famille, au handicap, à l'innovation sociale et à l'économie sociale et du Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Reste la question : nous sommes-nous vraiment donné les moyens de lutter efficacement contre l'inégalité dans les revenus ou l'inégalité dans le savoir ?

L'évolution vers la cohésion sociale a-t-elle été accompagnée par une évolution des outils et méthodes dans le champ social ?

Les progrès vers une approche plus large en termes de cohésion sociale se sont-ils traduits par un profond renouvellement des outils et méthodes ? Inter-ministérialité, contractualisation des objectifs, territorialisation des politiques, innovation sociale, recherche sociale et évaluation sont à l'œuvre depuis déjà un certain temps. Rien de très nouveau sous le soleil, dira-t-on.

Pour formuler cependant des hypothèses sur ce qui peut être le plus porteur en termes d'innovation, je conclurai sur trois questions :

- ***l'évaluation des impacts des politiques publiques et des programmes sur la cohésion sociale* a fait l'objet, à bon droit, d'initiatives prises par la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective de la DGCS. Un exemple peut illustrer le propos, celui des CHRS (Centres d'hébergement et de réinsertion sociale), pour lesquels l'indicateur de performance LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) mesure la sortie vers un logement ordinaire. Cet indicateur est-il articulé avec ceux de la composition et de l'évolution du peuplement du parc social HLM ? Si l'on s'intéresse aux impacts en termes de cohésion sociale, il faut sans doute croiser, articuler davantage les impacts ;**
- ***le travail avec les groupes et les « communautés »*. La France est extrêmement pauvre sur ce type d'approche. Ce n'est pas que l'on y soit plus bête ou moins créatif qu'ailleurs, mais il existe deux handicaps : une logique très verticale de fonctionnement du travail social, de l'action sociale et de l'action publique malgré la décentralisation. En outre, le sujet des communautés est tabou. On ne peut pas prononcer le mot sans être suspecté de communautarisme. Si de nombreuses expériences de travail avec les communautés ont eu lieu en France, elles n'ont jamais eu beaucoup d'écho car elles se sont toujours heurtées à une sorte de censure intellectuelle[1] ;**

[1] Cf. chapitre 4 sur le travail social communautaire.

- ***enfin, l'organisation du dialogue civil***[1]**. Si la cohésion sociale doit apporter un plus, c'est aussi en termes d'organisation du dialogue civil. Le dialogue civil ne doit pas être opposé au dialogue social. Les syndicats patronaux ou de salariés sont aussi des acteurs du dialogue civil. Simplement, les objets du dialogue ne doivent pas se limiter aux relations au travail, dans une société où il y a de moins en moins de travail et où les transferts sociaux sont considérables. Il est réellement important de s'interroger sur les moyens mêmes de la cohésion civile et sociale et du vivre ensemble au-delà des relations sociales au sens traditionnel du terme.**

[1] Cf. chapitre 7 sur les conférences de consensus.

Point de vue

Quels indicateurs pour la cohésion sociale ?

Intervention de **Gilda Farrell**

Chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale au Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe développe depuis dix ans la notion de cohésion sociale définie comme la capacité de la société d'assurer le bien-être de tous en minimisant les inégalités et en évitant la polarisation. Notre démarche a pour but de permettre à une autorité publique d'intervenir concrètement dans une perspective d'adéquation sociale. Cette question est au centre du débat qui vise à restaurer la confiance entre les institutions et les citoyens, entre les citoyens eux-mêmes, confiance indispensable pour vivre dans un monde où les interdépendances rendent totalement aléatoire l'intervention de la puissance publique.

Le concept de cohésion sociale correspond pour le Conseil de l'Europe à plusieurs niveaux de sens. Il renvoie en premier lieu à la complexité des relations, des liens, des interdépendances entre les personnes. Il se définit comme un objectif de bien-être compris comme le bien-être de tous.

La discrimination sociale détruit la confiance dans les politiques sociales

Cette notion de bien-être de tous implique une certaine lecture des différentes formes de ségrégation sociale, du contenu des droits des populations. Il s'agit d'éviter la ségrégation sociale, tant nous avons observé qu'elle finit par miner et détruire l'action de l'État, celle des institutions publiques car elle est source d'une inquiétude profonde sur le long terme de nos politiques sociales, de notre système de protection sociale et de toutes les valeurs universelles sur lesquelles nous fondons notre conception de l'Europe, et donc de la capacité de la société à assurer le bien-être de tous.

Quatre axes pour définir des indicateurs de cohésion sociale

À partir de cette perspective, nous avons produit un guide pour l'élaboration concertée d'indicateurs de la cohésion sociale. Nous déclinons la cohésion sociale à travers quatre paramètres, qui rendent ce concept opérationnel et mesurable :

- **l'équité dans l'accès aux droits, aux opportunités et aux richesses ;**
- **la reconnaissance de la diversité entendue comme diversité ethnique ou culturelle, mais aussi comme diversité propre à la société des individus ;**
- **la reconnaissance de l'autonomie pour l'épanouissement personnel, professionnel et familial ;**
- **la participation dans l'espace public collectif.**

L'approche du Conseil de l'Europe vise à faire interagir en questionnant sur la manière dont chaque politique sociale ou politique d'éducation, de culture, etc., contribue à l'équité, au respect de la dignité, au respect des autonomies et à la participation à l'évolution dans le contenu des droits.

L'expérimentation d'une démarche délibérative et participative

La méthode délibérative participative de mise en œuvre du bien-être de tous a été déclinée de façon opérationnelle et mesurable, ce qui a permis de la tester auprès de citoyens européens en utilisant le relais des autorités locales. Plusieurs expérimentations ont été mises en œuvre dans des villes et structures en faisant participer des personnes de toutes conditions sociales. Un échantillon de 200 à 250 citoyens a été défini représentant des entrepreneurs, des fonctionnaires publics, des agriculteurs, des migrants, des sans-abri, des malades du sida, des Roms tziganes, là où cette population était importante.

Les personnes qui participaient à ces expérimentations ont répondu à trois questions :

- **qu'est-ce que le bien-être de tous ?**
- **qu'est-ce que le mal-être ?**
- **qu'êtes-vous prêt à faire, en quoi êtes-vous prêt à vous engager pour le bien-être de tous ?**

L'expérimentation de cette méthode a permis de réaliser un guide méthodologique et a montré tout l'intérêt qu'il y a à se tourner vers les citoyens pour choisir avec eux les priorités à prendre en compte pour renforcer la cohésion sociale.

Les citoyens réclament un droit à la reconnaissance, un droit à la prise de parole dans l'espace public et à l'écoute, un droit à la créativité et un droit à l'erreur, un droit à la prise de risque et à l'exercice de la responsabilité. Il s'agit de répondre à cette attente.

Point de vue

Quel pilotage pour les politiques de cohésion sociale ?

Intervention de **Nicole Maestracci**

Magistrate, ancienne présidente de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), ancienne responsable de la Mission nationale de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT)

La FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) regroupe 850 associations qui s'occupent de la réinsertion sociale de personnes en grande difficulté, en particulier de leur hébergement dans des centres d'accueil (CHRS).

La cohésion sociale est un concept plus large que celui de solidarité. Elle renvoie à une approche qui ne se limite pas à la lutte contre la pauvreté mais s'étend à la lutte contre les inégalités. C'est donc une question éminemment politique qui suppose qu'une société s'entende sur ses priorités : sur ce qu'elle souhaite protéger, qui elle souhaite protéger, avec qui elle souhaite partager, ce qu'elle est prête à dépenser, quelle politique fiscale elle va mettre en œuvre pour cela et ce qu'elle attend comme retour sur cet investissement.

Ce débat n'est pas très facile en France, pays qui reste marqué par une conception caritative, assez morale, de l'action sociale. Ainsi, les associations fédérées par la FNARS sont presque toutes issues des congrégations religieuses. La FNARS s'est créée en 1956, époque où l'État renvoyait aux associations de congrégations religieuses le soin d'héberger les personnes les plus en difficulté. Le secteur public s'est construit aux côtés des associations avec cette connotation morale et caritative. L'enjeu pour les associations aujourd'hui, c'est de passer de cette conception à une conception de partenaire d'une politique publique.

Les priorités des politiques sociales passent aussi par le changement des représentations et des cultures professionnelles.

La situation des jeunes de 18-25 ans est une bonne illustration de la difficulté à opérer des choix politiques. Comment expliquer le déficit de politique sociale aujourd'hui à leur égard ? Tous les partis politiques et nombre de membres de gouvernement reconnaissent l'importance de s'occuper des jeunes. Nommé haut-commissaire à la Jeunesse, Martin Hirsch a mis en place une commission qui a produit d'intéressantes propositions, mais qui n'ont guère été mises en œuvre. Dans un sondage récent réalisé par l'Observatoire de la Jeunesse solidaire[1], 49 % de la population déclarent avoir une vision négative de la jeunesse et 62 %

[1] Voir www.jeunessesolidaire.org, Enquête sur la perception des Français à l'égard des jeunes réalisée en 2010-2011 à la demande de l'AFEV, d'Andirep et de la Fondation BNP-Paribas auprès d'un échantillon national représentatif de 1 000 individus.

estiment ne pas avoir de valeurs communes avec elle. Il faut sans doute corréler les résultats de ce sondage avec les choix politiques.

En outre, mener une politique de cohésion sociale ne peut se faire si par ailleurs d'autres politiques comme la politique de sécurité ou la politique judiciaire ou encore les politiques d'immigration peuvent avoir pour conséquence d'exclure certaines catégories de personnes. Cette contradiction renvoie au manque de culture professionnelle commune, faute d'une approche suffisamment interministérielle des politiques de cohésion sociale.

Enfin, il existe un autre écueil : faut-il mériter l'intervention sociale ? Un certain nombre d'idées traversent la société aujourd'hui : l'idée de mérite, d'équilibre entre les droits et les devoirs, l'idée que chacun est maître de son destin, même si l'on habite dans un quartier difficile. L'ensemble de ces idées fait que l'on a tendance à rétablir un clivage, contradictoire avec la notion de cohésion sociale, entre ceux qui méritent qu'on les aide et ceux qui ne le méritent pas. Dans cette dernière catégorie, il y aurait par exemple, les délinquants, les étrangers, ceux qui achètent des écrans plats avec l'allocation de rentrée scolaire, ceux qui n'arrivent pas à tenir leurs enfants, etc. Une telle conception est-elle compatible avec l'idée de cohésion sociale ? Qu'est-on prêt à protéger ? Jusqu'où va-t-on aller pour protéger certaines personnes ? L'insertion n'est pas un long fleuve tranquille, elle passe par des allers et retours, des difficultés, et le bon pauvre ou le bon délinquant n'existe pas même si des textes récents semblent imprégnés par cette conception.

En outre, la cohésion sociale apparaît souvent incantatoire. Les gens perçoivent une grande distance entre le discours et la réalité. Certes, cette distance est consubstantielle aux politiques publiques, mais il semble qu'elle soit beaucoup plus importante qu'il y a vingt ou trente ans, où le discours était plus proche de la réalité. Aujourd'hui, il y a une perception de plus en plus douloureuse du fait que les paroles n'ont débouché sur aucune réalité.

Si on examine les politiques sociales, on constate une accumulation de dispositifs souvent illisibles, qui peinent à toucher les plus vulnérables, une population nombreuse et pourtant invisible. Le taux de non-recours aux droits est important, que ce soit pour le RSA, le droit au logement opposable, ou encore la CMU, le taux des personnes qui ne font pas valoir leurs droits est élevé. L'idée d'un État garant des droits semble rester dans bien des cas lettre morte aujourd'hui.

Comment remédier à cette situation ? Comment faire en sorte que l'État retrouve son rôle ? Il faut qu'au plan local, l'État et les collectivités territoriales privilégient une approche interministérielle, partenariale et définissent en commun des objectifs concrets. Le partage des objectifs est essentiel pour réussir. Les objectifs en termes de cohésion sociale restent peu partagés quand on songe, par exemple, à l'action commune nécessaire pour que localement aucun jeune de 18-25 ans ne reste sans formation ni emploi.

N'oublions pas que les politiques sociales garantissent autant la sécurité que les politiques de sécurité. Être attentif aux populations invisibles suppose de conduire des politiques autour de l'« aller vers » et pas seulement de répondre à la demande. On sait que les gens qui vont le plus mal ne demandent rien[1]. Le défi posé aux travailleurs sociaux, mais aussi à l'ensemble des acteurs du social, c'est de prendre en compte cette réalité. Enfin, comment ne pas tenir

[1] Cf. la conclusion du présent rapport, consacrée à l'évaluation des politiques sociales et à la question du non-recours.

compte des inégalités territoriales, tout particulièrement dans les quartiers de relégation ? On ne peut pas s'en tenir à ce qui a été fait pendant des années. Les disparités sont si importantes qu'elles ne peuvent être comblées de la sorte. Cela suppose des politiques beaucoup plus volontaristes, faute de quoi les quartiers de relégation le resteront.

Pour conclure, je formulerai deux attentes. D'une part, que les politiques sociales en direction des personnes en grande difficulté incluent le principe d'un droit à une deuxième chance tant les parcours d'insertion ne sont pas linéaires. D'autre part, que la participation des usagers au processus décisionnel ne se limite pas à leur proposer des sièges dans les instances officielles, mais soutienne leur parole et en tienne compte.

Point de vue

Quelle part pour les professionnels ?

Intervention de **Michel Chauvière**

Sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA), université Panthéon Assas-Paris II

Permanences et ruptures des politiques et du travail social : points de repère historiques

La question des professionnels ne date pas d'aujourd'hui, elle est aussi ancienne que l'histoire du développement des politiques sociales. Elle trouve sa source dans les politiques d'assistance de la IIIe République, avant 1914. Les grandes catégories actuellement encore à l'œuvre, les grands types de population, les grandes stratégies sont globalement fixés à cette période. C'est aussi dans ce creuset qu'apparaissent les premières formes de service social professionnel.

L'histoire de la progression et de la reconnaissance du travail social professionnel en France, comme à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons, va de pair avec la mise en place progressive de politiques ciblées, transversales, catégorielles, etc.

S'agissant de l'opposition entre aide sociale et action sociale, il faut dire que l'aide sociale n'a pas disparu, même si l'on a annoncé sa fin, notamment avec la création de la sécurité sociale en 1945. L'absence de sa mention au fronton de la direction centrale du ministère des Affaires sociales ou sa disparition dans l'intitulé du code – le Code de la famille et de l'aide sociale (1956) est devenu Code de l'action sociale et des familles en 2000 – ne signent pas pour autant la liquidation de l'aide sociale. La professionnalisation est également marquée par ces grandes étapes.

Parmi les moments signifiants de l'histoire récente de l'action sociale, mentionnons l'annexe 24 du décret de 1956 concernant la prise en charge par l'assurance maladie des enfants handicapés, qui a permis le développement des associations, établissements et services pour les personnes handicapées. Rappelons aussi la nomination de René Lenoir d'abord comme directeur de l'Action sociale, puis secrétaire d'État à l'Action sociale en 1974, première fois de l'histoire où cette compétence s'est trouvée érigée en secrétariat d'État.

L'évolution du modèle social français à travers les institutions et les professions

Parmi les recherches à développer, l'analyse pragmatique de l'histoire de l'action sociale est tout à fait importante. Cela ne se limite pas à l'approche par les structures, par les

financements, voire par les objectifs fixés par les pouvoirs publics, mais doit s'étendre aussi aux différents partenaires sociaux. Il me semble que l'on gagnerait à étoffer notre approche du modèle social français en introduisant trois niveaux d'analyse, sans les dissocier, alors que la tendance actuelle serait peut-être de les séparer.

Le premier niveau est ce qui relève des droits sociaux dans un état de droit, car la longue histoire de l'action sociale est aussi l'histoire des batailles pour imposer des droits subjectifs nouveaux. On pense à Jean Jaurès défendant la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, disant contre son propre parti politique, qui n'y voyait que des « allocations pour les morts » (l'espérance de vie au-delà de la retraite étant alors quasi nulle) : « Non, l'intérêt de cela, c'est d'inscrire en droit un droit à la retraite ». Nous en sommes encore là : il y a une production juridique, normative, qui implique des accords ou des coups de force, en tout cas des rapports de force. La longue histoire de notre droit social et de ses reconstructions et consolidations successives fait partie de l'histoire de notre modèle social.

Le second niveau d'analyse est inséparable du premier et concerne l'histoire institutionnelle. Les droits-créances dont on cherche à vérifier l'effectivité passent par des institutions. Les institutions en constituent la double condition de réalisation et de durée. Avec elles, les politiques ne changent pas nécessairement au gré de l'actualité. Le temps de l'action est tout à fait important et la cohésion sociale ne peut pas échapper à cette dimension, tant sa conception que son installation s'inscrivent dans la durée, sur le moyen voire le long terme.

Parmi les multiples institutions, certaines tendent à prendre beaucoup de place aujourd'hui, notamment les institutions de financement. La question se pose à nouveau de savoir ce que nous sommes prêts à investir sur le social. Les choix de valeur, de hiérarchie, de priorité sont redevenus fondamentaux. Ainsi, on n'investit plus et depuis trop longtemps sur la jeunesse, pour de multiples raisons. Il n'est, dès lors, pas étonnant d'en observer certaines conséquences préjudiciables aux jeunes eux-mêmes et à l'ordre public.

Autre élément dans la catégorie des institutions, les professions. C'est sous ce titre que les savoir-faire, les savoir-s'y-prendre, en un mot les savoirs de métier, se réalisent dans le temps et dans le jeu social. Depuis les premières assistantes sociales au début du XX^{e} siècle, les animateurs socioculturels du Front populaire, les éducateurs spécialisés comme alternative à l'école, au moment de Vichy et de la Deuxième Guerre mondiale, reconduits dans l'après-guerre, ou encore les travailleuses familiales à la fin des années 1940, désormais techniciennes en intervention sociale et familiale (TISF), et tant d'autres, c'est toute une histoire complexe qui aboutit à la quinzaine de professions aujourd'hui officiellement répertoriées.

Il ne faut pas oublier que ces trente dernières années, on a laissé se développer, un peu au fil de l'eau, tout un ensemble de sous-professions sociales, le plus souvent des cadres d'emploi définis par les seuls employeurs, publics ou privés. Leur recension et leur analyse ont été menées par le regretté Jean-Noël Chopart[1]. Loin des titres historiques, ces sous-professions composent une armée d'intervenants sociaux dont les protections, les droits et les carrières sont devenus beaucoup plus faibles et de moins en moins opposables. Leur grand nombre révèle un défaut de volonté politique de poursuivre une politique de qualification digne de ce nom, impliquant non seulement de préparer et de réguler les acteurs professionnels (sans pour autant en faire un marché des compétences), mais aussi de légitimer une

[1] Chopart J.-N. (2000), *Les Mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel,* Paris, Dunod.

professionnalisation à bon niveau dans tout le secteur social, y compris au bas de l'échelle des qualifications (niveau V des aides à domicile, par exemple).

Le troisième niveau d'analyse est celui des pratiques sociales, de toutes les pratiques sociales : pratiques sociales de voisinage, de soutien citoyen de manière associative ou dans des réseaux plus informels de solidarité ; pratiques sociales plus organisées, en professions ou groupements, avec projets et porteurs de causes ; également pratiques sociales des usagers, qui ont eux aussi une longue histoire prenant ses sources dans les mouvements de défense du logement et des familles dès l'entre-deux-guerres. Sur ce dernier point, la nouveauté aujourd'hui, c'est que l'on en fasse un objectif officiel d'action publique et qu'on crédite les usagers de davantage de droits d'exiger qu'ils n'en réclament en réalité, quand ils sont organisés. C'est la bascule de la citoyenneté commune au consumérisme individuel de services.

La question des professions doit être, de nouveau, prise très au sérieux. Les professions répondent d'abord à ce que l'on appelle un principe général de professionnalité. C'est-à-dire un accord souvent implicite sur la nécessité de recourir à de tels savoir-faire plutôt qu'à des profanes. C'est un parti pris sur la qualité du résultat attendu et sur le type de relation entre le professionnel et son « usager ». Ce choix, les premiers professionnels de l'intervention sociale l'ont progressivement imposé. Les premières assistantes sociales voulaient faire profession contre d'autres qui ne voulaient pas et préféraient en rester à des formes de militantisme social. Le débat sur les intérêts et impacts comparés de la voie professionnelle et de la voie volontaire ou humanitaire a toujours existé.

Certes, la voie professionnelle coûte cher et la tentation est aujourd'hui plus forte que jamais de la réduire, de faire de la masse salariale dans les établissements et services la principale variable d'ajustement. Certaines professions plus ou moins réglementées restent mieux protégées, ainsi les assistants de service social. Toutefois, dans les domaines qui le sont moins, on assiste à l'invention régulière de nouveaux titres ou bien au remplacement des plus qualifiés par des niveaux professionnels inférieurs. Si la justification est en grande partie économique, les effets sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. D'où la question de plus en plus souvent posée : à ce prix-là, les professionnels sont-ils bien légitimes à faire ce qu'ils font ? Après tout, un élu dans la permanence de sa circonscription peut avoir le sentiment de traiter bien des problèmes des gens sans être un professionnel du service social. De même, les bénévoles, souvent de jeunes retraités encore actifs, proposent des formes d'entraide, de veille sociale, de mobilisation, qui se substituent pour partie aux professionnels et à moindre coût. Dès lors, comment les pouvoirs publics pourraient-ils encore croire à la nécessaire professionnalisation et s'engager à la financer à niveau raisonnable ?

Le troisième élément que je voudrais souligner du point de vue des pratiques sociales, c'est que, dès lors qu'elle est organisée, toute profession tend naturellement à développer une certaine conscience d'elle-même, une identité collective légitime et, sur ces bases, à revendiquer d'être associée, comme telle, dans les instances où s'élaborent les politiques publiques. Ce qui, s'agissant des professions sociales, leur est de plus en plus refusé, la tendance dominante étant plutôt de les instrumentaliser davantage, de renforcer leur subordination, d'exiger des résultats tangibles, plutôt que de coopérer avec elles.

Trois moments de cette évolution contemporaine. La décentralisation a transféré des compétences, mais sans le mode d'emploi pour les professionnels. Il en a résulté un choc des légitimités et un grand flottement technique, les professionnels ne sachant pas bien qui est

responsable de quoi et avec quelle compétence réelle. Au même moment, la participation des acteurs dans certaines instances comme le Conseil supérieur du travail social fait la part belle aux représentants des opérateurs/employeurs, négociateurs avec les pouvoirs publics, plutôt qu'aux professionnels, sauf *via* leurs organisations syndicales, au demeurant assez faibles. De même, dans le cadre des appels d'offres dans le secteur social ou médico-social, aux yeux des décideurs et financeurs, il n'y a guère de place légitime pour les professionnels, étant de simples médiations entre les employeurs/opérateurs et les usagers, même peu organisés. Enfin, les recommandations de bonnes pratiques proposées par une agence *ad hoc* (l'ANESM - Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) sont en train de se substituer progressivement à la culture professionnelle. Voilà un monde dessaisi de la responsabilité et du sens de son propre travail.

En réalité, alors même qu'on semble évacuer la question politique des professions, les exigences à l'égard des professionnels se font plus nombreuses et plus techniques que jamais. Exigences en matière d'évaluation, interne et externe, exigences de performances médiatiques, exigence de comportements (lutte contre la maltraitance et valorisation de ladite bientraitance), etc. Beaucoup, dans les milieux professionnels, déplorent l'absence d'un travail culturel créatif, et critiquent le caractère très chronophage de l'obligation de remplir des cases, fabriquer des rapports dont la destination et l'utilité leur semblent incertaines et même trop souvent contre-performantes.

Au mieux, le changement de cap que traduit la référence désormais acquise à la notion de cohésion sociale devrait permettre de redéfinir non seulement une politique des qualifications mais aussi une politique des professions dans tout le champ social. L'avenir des professions ne doit pas être passé par pertes et profits, même si la tendance actuelle est à la déprofessionnalisation au profit de l'emploi et de la compétence individuelle, à la déqualification ou plus discrètement à l'abandon des normes de qualification. On peut toutefois se demander si ce référentiel est assez solide pour une telle révolution des pratiques politiques. D'autant qu'il doit convenir aux 27 États membres de l'Union européenne !

Enfin, la formation ne va pas sans la recherche et la recherche va mal. La recherche tout au long de la vie professionnelle, mais aussi la recherche-action organisée, la recherche théorique, la recherche conceptuelle, toutes doivent être traitées à l'égal de la formation, comme un droit[1]. On ne peut pas accroître sans cesse les exigences d'évaluation et de performance, sans accorder ce nouveau droit d'intelligence du social aux salariés.

[1] Cf. chapitre 1 sur la recherche-action.

Point de vue

Quelle place pour les usagers ?

Intervention de **Nicolas Duvoux**

Sociologue, maître de conférences à l'université Paris Descartes, membre du Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS)

L'évolution paradoxale de la situation des usagers sous l'effet des politiques de cohésion sociale

Une demande d'implication des usagers qui peut nuire à leur écoute

Le sociologue a pour fonction de mettre l'accent sur le décalage nécessaire entre l'action publique telle qu'elle est formalisée et la façon dont elle est reçue par les publics et vécue au quotidien. Cette difficulté structurelle est renforcée par la nature des politiques que l'on rattache à la notion de cohésion sociale. Ce terme dit, à mon sens, deux choses. D'abord la volonté de mettre en cohérence, à partir des usagers, un certain nombre d'actions qui autrefois relevaient d'institutions cloisonnées. C'est la personne, l'usager, qui doit être à la source de la conception des politiques sociales et de leur adéquation la plus fine et la plus personnalisée possible. La seconde remarque, c'est qu'au-delà de cette recherche d'articulations autour de la personne, il y a une demande d'implication subjective extrêmement forte, demande d'autonomie, de responsabilité individuelle. Le vocable d'activation a recouvert presque l'ensemble des désignations des politiques relevant du domaine de la cohésion sociale.

Il me semble que dans l'économie générale de ces politiques, la place des usagers est d'une certaine manière une forme de légitimation des politiques publiques et qu'elle va de pair, paradoxalement, avec une très faible légitimité dans l'écoute des revendications des usagers dès lors qu'elles sortent du cadre défini par l'institution.

Pour développer ce point, quatre étapes sont nécessaires. Il faut dans un premier temps essayer de revenir sur le sens que l'on peut donner à la cohésion sociale, ensuite essayer de voir quelle portée les politiques rangées sous ce vocable ont en France, puis évoquer la représentation et la signification que les usagers donnent à ces politiques et enfin, proposer quelques pistes de réflexion pour l'action.

La cohésion sociale : une approche consubstantielle au nouveau contexte sociétal

Premier point, qu'entend-on par « cohésion sociale » ? Avec un raccourci sans doute outrancier, on peut définir la cohésion sociale par une analogie : elle est à la société tertiaire post-industrielle ce que la solidarité ou les mécanismes assurantiels étaient à la société industrielle. C'est-à-dire une forme d'organisation de l'intervention publique qui va de pair

avec une organisation socioéconomique dont la caractéristique est d'être beaucoup plus flexible, plus exigeante pour l'individu que la société industrielle. Au regard des politiques antérieures, on néglige trop souvent le fait que les politiques de l'État-providence traditionnel étaient étayées par un certain nombre de régulations sociales internes, notamment pour les populations en bas de la stratification sociale. Le monde ouvrier avait des régulations internes qui donnaient leur sens et leur effectivité aux politiques régulatrices de l'État-providence.

Ce sont précisément ces régulations internes aux populations vulnérables qui ont été battues en brèche par l'entrée dans la société tertiaire. Battues en brèche du point de vue spatial, les emplois sont aujourd'hui très loin du domicile ; battues en brèche du point de vue temporel, les emplois tertiaires s'occupent à des moments où il faudrait s'occuper des enfants, à la sortie ou à l'entrée du bureau ; battues en brèche également d'un point de vue psychique puisque l'entrée des classes populaires dans le monde social ou normatif des classes moyennes par le biais de l'enseignement supérieur alimente un frottement permanent entre ces couches moins dotées en capitaux ou ressources objectives matérielles et le monde normatif dans lequel évoluent les classes moyennes. La cohésion sociale, c'est donc cette grande transformation qui vise à un élargissement des finalités de l'action et à la transformation dans le sens d'une plus grande individualisation. Au fond, on va aider l'individu à faire sa voie dans une société flexible plutôt que lui demander d'être conforme à un ordre qui lui préexiste.

Les politiques de cohésion sociale en décalage avec le maintien des représentations et des rigidités sociales

Le deuxième point porte sur la question du sens, de la portée de la cohésion sociale dans le contexte particulier de la société française. Cette portée est limitée pour plusieurs raisons. En premier lieu parce que nous disposons d'un système de protection sociale qui reste organisé autour de deux piliers : l'assurance et l'assistance et que les politiques de cohésion sociale couvrent les zones qui ne sont pas couvertes par l'assistance. De ce fait, il existe un hiatus presque structurel entre les visées de réintégration et réinsertion des populations propres à la cohésion sociale et l'organisation effective de la société qui laisse presque intact un cloisonnement très fort, notamment entre le marché du travail régulé par les conventions collectives et celui construit autour des contrats aidés.

Ce décalage se retrouve au niveau des représentations entre une société qui valorise l'idée d'autonomie individuelle pour tous et qui continue à fonctionner autour d'une organisation que Gøsta Esping-Andersen a justement définie comme corporatiste et conservatrice[1]. Une société qui donne un poids toujours aussi important au statut de l'emploi, souvent lié à une organisation familiale stable, alors que du point de vue des normes, notamment des normes de l'intervention publique à travers la cohésion sociale, la vision du fonctionnement social est beaucoup plus souple.

Les publics en insertion conduits à une forme paradoxale de reconnaissance sociale

Troisième point, comment les publics perçoivent-ils leur situation et les institutions? Ce qui frappe au premier abord, c'est l'extrême hétérogénéité des représentations, qui va de pair avec celle des publics. Cela va d'un extrême à l'autre. Certaines personnes valorisent ou survalorisent la dimension de responsabilisation parce qu'elle leur confère un statut, une

[1] Esping-Andersen G. (1999), *Les Trois Mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Seuil.

forme de dignité : « je suis un bon citoyen, je suis capable de m'engager, d'être responsable ». À l'opposé, on voit des formes de rejet très fort. Une pluralité de significations, mais avec en commun une intériorisation profonde, par la plus grande partie de ces publics, du discours qui met l'accent sur leur propre responsabilité quant à leur situation. Alors que l'on a tendance à opposer, dans les discours généraux, des publics qui seraient financeurs de la solidarité, par définition responsables, et des publics plus irresponsables ou moins en situation de percevoir les normes que la société leur demande d'appliquer, les enquêtes de terrain montrent exactement l'inverse. Les personnes intériorisent fortement l'exigence de responsabilisation et y répondent avec les moyens qui sont les leurs. Ces moyens consistent souvent à opérer un détournement de ces stigmates, de cette image négative, de cette humiliation sur le plus proche, non pas sur le plus lointain, non pas sur celui qui est à l'autre extrême de la société, mais bien sur le plus proche. Ce qui produit, par un mécanisme socio-psychologique, le paradoxe que mentionne Dominique Schnapper. La mise en avant de la responsabilité individuelle va finir par obliger les gens à se rattacher à une communauté de victimes grâce à laquelle ils vont pouvoir revendiquer une place dans la société. On a donc vraiment une ligne qui va de l'imputation d'une responsabilité impossible à une imputation à la société de la responsabilité de maintenir les populations dans la situation où elles se trouvent.

Un livre récent soutient la thèse d'un déni des cultures dont souffrirait la société française[1]. Il faut souligner qu'aujourd'hui comme hier dans la société industrielle, les cultures ne peuvent pas se lire au simple prisme de l'opposition autonomie/dépendance ou autonomie/ hétéronomie. Même dans la revendication d'une distance et d'une insularité avec la société, il peut y avoir la revendication d'une forme d'estime de soi quand la confrontation permanente ne permet plus aux individus d'être dans une forme de dignité et de participation suffisamment satisfaisante pour pouvoir garder la face.

Une conception de la solidarité qui tarde à évoluer

Il est significatif d'entendre parler de culture de la pauvreté, de reproduction de la pauvreté de génération en génération parce que les normes et les codes que les parents transmettent à leurs enfants dans certaines familles sont déviants par rapport à ceux de la société dans son ensemble. Ce point de vue traduit la grande difficulté de la société française à penser le rôle des familles dans l'ensemble de la société. Le fait qu'il n'y ait pas de dispositif spécifique pour les 18-25 ans, population la plus concernée aujourd'hui par la pauvreté, maintient l'idée que la famille doit prendre en charge les besoins des enfants jusqu'à un âge qui irait jusqu'à 25 ans pour l'immense majorité d'entre eux. La conception de la famille comme pilier de la solidarité perdure et cette solidarité s'applique quelles que soient les inégalités entre les familles.

Autre facteur à prendre en compte, la question de la deuxième chance à travers le recours à la formation. En effet, on constate que les publics qui auraient le plus besoin d'avoir accès à des formations qualifiantes ne sont pas nécessairement les cibles prioritaires de ces mesures. C'est d'autant plus important que l'égalité des chances et la cohésion sociale passent par un assouplissement très important du fonctionnement social. Cela suppose une organisation qui rompe avec les déséquilibres permanents qui conduisent à ce que plus on dispose de capitaux et de ressources dans la société et plus il est facile d'en acquérir. Du point de vue de la formation professionnelle, notre société est encore très organisée autour de ce principe.

[1] Lagrange H. (2010), *Le Déni des cultures,* Paris, Seuil.

Première Partie

La cohésion sociale par ses instruments

Chapitre 1

La recherche-action

Raphaël Slama
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

Largement mise en œuvre dans les années 1980, la recherche-action reste une démarche importante dans le champ social où, plus qu'ailleurs, c'est « chemin faisant » que s'élaborerait la prise en compte de besoins parfois difficiles à cerner et à satisfaire. À distance de la recherche académique, la recherche-action revendique des spécificités : une interaction entre les responsables et les publics de l'étude, la mise en place de « chantiers de recherche » en collaboration étroite avec les professionnels du social, une finalité d'élaboration d'innovations ou de nouvelles réponses sociales. Quand et comment la recherche-action peut-elle être mobilisée de manière pertinente ? À quelles conditions peut-elle être porteuse d'une dynamique sociale qui permette d'en essaimer les résultats ? Quel est le soutien ou le cadre méthodologique nécessaire ?

1 ■ Une approche participative et formative pour conduire le changement social

La recherche-action est une démarche qui a son origine dans les travaux du psychologue américain Kurt Lewin[1], père également de la théorie de la dynamique de groupe. L'idée centrale de la recherche-action est de prendre **le terrain comme base méthodologique** et de développer une observation sociale scientifique qui s'appuie aussi bien sur une prise en compte empirique des événements de la vie quotidienne que sur une compréhension sans cesse plus approfondie de la manière dont les individus et les groupes sociaux perçoivent la réalité.

L'ambition de cette démarche est de **produire** à la fois **des connaissances pratiques** utiles pour l'action en permettant notamment de surmonter des problèmes **et des connaissances théoriques** plus générales. La recherche-action est ainsi également une recherche-intervention.

Développée avec des variantes et intitulés multiples – recherche-action, recherche-intervention, recherche-action participante, recherche-action-diagnostique – elle est particulièrement utilisée dans des domaines comme les sciences de la gestion, l'aide au développement, la recherche pédagogique et l'action sociale.

[1] Lewin K. (1951), *Field Theory in Social Science. Selected theoretical papers,* New York, Harper & Row.

Les principes de la recherche-action selon Chris Argyris, Robert Putnam et Diana McLain Smith[1]

- *La recherche-action implique des expériences de changement sur des problèmes réels* au sein des systèmes sociaux. Le chercheur qui accompagne la démarche a un rôle d'expérimentateur et non de simple observateur. Un des objectifs est d'apporter une assistance aux acteurs sur des problèmes réels.
- *La recherche-action suppose des cycles itératifs* d'identification du problème, de planification, d'action et d'évaluation.
- *Le changement envisagé implique un changement dans les façons de penser et d'agir*. Ce changement n'est effectif que si les acteurs y souscrivent en y participant sur une base volontaire depuis l'origine de la recherche-action. Les acteurs sont donc considérés comme tels et non comme de simples sujets d'expérimentation. Ils contribuent à la définition même de l'expérimentation.
- *La recherche-action ne se conçoit qu'à partir d'une perspective démocratique* de libre choix et participation des individus cohérente avec l'approche non autoritaire du changement. Cela implique qu'au préalable les différents acteurs aient eu les moyens de se préparer collectivement à cette perspective.
- *Enfin, la recherche-action entend contribuer simultanément aux connaissances fondamentales en sciences sociales et à l'action en société sur la vie quotidienne* : théorie et pratique se construisent mutuellement dans un processus itératif.

Une démarche « plastique » adaptée à la prise en compte des problématiques sociales

L'approche par la recherche-action au regard de la recherche sociale et de l'action sociale semble particulièrement fondée dans la mesure où « la recherche sociale correspond à la nécessité d'arrimer l'instrumentation scientifique à celle de l'intervention socio-politique de manière à conjuguer les efforts pour exercer une œuvre de régulation sociale volontaire indispensable dans toute société organisée »[2]. À la recherche-action s'applique la formule de Bruno Latour selon lequel **« toute recherche est action »**[3] mais aussi, pourrait-on ajouter, **« toute action est recherche » et formation par les vertus de sa démarche itérative et réflexive.**

À quoi peut servir la recherche-action dans le champ social du point de vue de la recherche, de l'aide à l'action et l'innovation, de la formation ? En écho aux différentes formes de **recherche-action**, celle-ci **se caractérise par sa capacité de s'adapter à l'évolution des problématiques sociales**, qu'il s'agisse d'imaginer des innovations sociales à travers l'opération « Nouvelles qualifications » ou d'apporter une aide à la décision dans le pilotage des politiques locales de cohésion sociale avec l'expérimentation sur « la gouvernance locale de la cohésion sociale ».

[1] Argyris C., Putnam R. et McLain Smith D. (1985), *Action science: Concepts, methods, and skills for research and intervention,* San Francisco, Jossey-Bass.
[2] Lefrançois R. (2006) *in* J.-Y. Barreyre et B. Bouquet (dir.), *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale,* Paris, Bayard.
[3] Albaladejo C. et Casabianca F. (1997), « La recherche-action : ambitions, pratiques, débats », *Études et recherches*, n° 30, INRA.

Innover par la recherche-action : l'exemple de l'opération « Nouvelles qualifications » (1989-1993)

L'opération Nouvelles qualifications initiée par Bertrand Schwartz est un exemple marquant de recherche-action réussie dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle tant du point de vue de l'importance de son objet, de son ampleur, de sa méthodologie que de ses résultats et de son essaimage. Il s'agissait de répondre à un triple défi :

- *lutter contre la mise à l'écart des jeunes de faible niveau de qualification* dans des entreprises confrontées à des exigences de modernisation et de compétitivité ;
- *améliorer la relation formation-emploi* en tenant compte de l'évolution des postes et de l'organisation du travail ;
- *renouveler les méthodes pédagogiques de formation des jeunes*, jugées inadaptées pour certains d'entre eux.

Trente-huit actions « Nouvelles qualifications » impliquant près de 500 jeunes, 360 entreprises et une cinquantaine d'organismes de formation furent conduites sur une durée moyenne de deux ans par une équipe d'une quinzaine de personnes composée pour moitié d'ingénieurs mis à disposition par certaines des entreprises participantes et pour moitié de chargés de mission issus de diverses administrations.

Dans la presque totalité des opérations, le pari de relever les trois défis de départ fut tenu. La réussite de la démonstration portait surtout sur l'émergence de la **« méthode » Nouvelles qualifications** qui avait prouvé ses vertus et qui a été reprise et continue aujourd'hui de faire référence. Elle est ainsi au fondement du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Au regard de cet exemple, on peut mettre en évidence dans la recherche-action deux des principales conditions opérationnelles de sa mise en œuvre réussie :

- la rigueur de la construction en continu de la démarche itérative et de l'interprétation des observations et des points de vue des protagonistes ;
- l'attention portée aux conditions et à la gestion de la dynamique d'évolution vers le changement

L'opération Nouvelles qualifications : les points clés du bilan

*Selon **Simon Wuhl**, sociologue[1], ancien membre de la Commission nationale d'évaluation du RMI*

« La démarche participante (les éléments de méthode et d'organisation imaginés tout au long de l'expérimentation) constitue à nos yeux le résultat le plus important de l'expérimentation, sorte de savoir-faire accumulé par l'ensemble des acteurs sur l'articulation entre emploi des jeunes de faible niveau et formation pour des situations de travail en évolution. »

[1] Wuhl S. (1991), *Du Chômage à l'exclusion ? L'état des politiques, l'apport des expériences.* Paris, Syros. Voir également Bernard D., Lévy B., Rougé M. et Wuhl S. (1988), *Nouvelles qualifications : Les entreprises innovent avec des jeunes,* Paris, Centre INFFO éditions.

« Le caractère novateur de l'expérimentation est déstabilisant pour les acteurs contraints de travailler autrement avec des incertitudes de toutes sortes qui risquaient à tout moment d'inciter à revenir à un mode de fonctionnement mieux connu. »

« L'opération s'est heurtée à un principe de réalité sur trois plans : les contraintes à court terme de la production, le fonctionnement des organismes de formation, les procédures de validation des acquis. »

*Selon **Jean-Luc Outin**, économiste, chargé de recherches au CNRS, membre du Centre d'économie de la Sorbonne, membre de l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion Sociale (ONPES)*

« Un premier constat permet de noter que l'opération Nouvelles Qualifications obéit aux principes de la recherche-action. Ainsi, il apparaît bien que cette expérimentation a produit des changements dans la façon de penser et d'agir : elle a renouvelé l'approche de l'interaction formation-emploi, produit un décloisonnement de la sphère de l'insertion et de l'articulation insertion-organisation du travail. En outre, le fonctionnement s'est appuyé sur la démarche itérative propre à la recherche-action : identification des problèmes, programmation des actions (formation et poste de travail), évaluation. Enfin, tant la dimension participative de la démarche, que l'apport d'une contribution au savoir et à l'action (réflexions et actions dans une perspective de l'après-fordisme) relèvent des canons de ce type de méthode. »

« Après avoir été évaluée, la démarche mise en œuvre par la cellule de recherche sur les plans de l'intégration professionnelle, de la qualification, de la validation des acquis, des modifications dans les fonctions de travail de premier niveau a été validée. Ce résultat a conduit à la création d'une mission Nouvelles Qualifications qui a élargi la démarche à la requalification des travailleurs de bas niveau en emploi (1989-93). Cependant, on ne peut pas parler de reproduction d'un modèle Nouvelles Qualifications. L'expérimentation a représenté plutôt une référence pour de nombreuses opérations ordinaires d'insertion en tant que méthode d'articulation entre les sphères de l'insertion et de la production. En outre, sur le plan des politiques nationales d'emploi et d'insertion si on a assisté à une évolution vers une plus grande articulation formation emploi (contrats en alternance), la dimension d'évolution des organisations du travail a été depuis assez largement occultée. »

2 ■ De la recherche-action à la recherche-intervention

Reste que **la recherche-action est une démarche exigeante** et il n'est pas rare qu'elle bute sur des difficultés dont la principale concerne l'investissement et le rôle des différents protagonistes :

- *le rôle actif attendu des différents acteurs est difficile à tenir* s'agissant des publics les plus concernés par l'action sociale ;
- *la place du chercheur-acteur (méthodologue/animateur) dedans/dehors est délicate ;*
- *l'implication des décideurs et politiques*, qui, faute d'une conscience réelle des enjeux, *risquent de manquer de motivation.*

Doivent également être pris en compte **les risques de la gestion du changement**, lequel n'est parfois pas réellement souhaité et encore moins accepté. **La recherche-action peut être insécurisante**, *« on ne sait pas toujours vers quoi on avance. Le*

principal n'est pas de savoir où l'on va mais plutôt d'avancer »[1]. Elle se construit chemin faisant sans savoir exactement quand et comment elle attendra son but. Si elle a bien un commencement, elle peut être sans fin.

Enfin, la capacité de synthèse et de mise en perspective des observations et points de vue des différents protagonistes qui constitue le moteur de la recherche-action est difficile et ne s'improvise pas. Au regard de ces écueils, faut-il également mettre en doute l'apport attendu de la recherche-action à la connaissance fondamentale en sciences sociales ? On a ainsi parfois opposé une recherche-action à la française – plus action pragmatique que recherche – à la recherche-intervention nord-américaine plus scientifique.

La recherche-intervention : une méthodologie plus formalisée pour enrichir la production de savoirs

La recherche-intervention partage les caractéristiques de la recherche-action, mais elle s'en distingue sur plusieurs points selon **Albert David**[2] qui reprend les analyses d'Armand Hatchuel[3].

Elle s'inscrit au regard d'une perspective définie, un « mot d'ordre organisationnel, comme la décentralisation, la qualité, la participation... » qui possède une vertu mobilisatrice.

Le développement de la recherche-intervention ne viendra pas de la confrontation des discours dans le cadre d'un travail collectif du groupe sur lui-même mais « de la dynamique de la construction collective de l'innovation gestionnaire ».

Un changement de perspective dans le rôle du chercheur intervenant qui doit faire jouer :

- *un principe de rationalité accrue*, en favorisant la meilleure adéquation possible entre la connaissance des faits et les rapports qu'ils rendent possibles entre les acteurs de la recherche-intervention ;
- *un principe de scientificité* sans être « l'expert des experts », le chercheur intervenant doit « s'interroger sur les conditions de validation des savoirs mobilisés au cours de l'intervention » ;
- *un principe de double niveau d'interaction*, la recherche-intervention suppose à la fois un dispositif d'intervention et une démarche de connaissance. À travers cette démarche, la recherche-intervention cherche à stimuler la production de nouveaux points de vue qui naîtront de la confrontation entre les savoirs du chercheur intervenant et ceux des acteurs concernés. Ainsi, la recherche-intervention n'est pas seulement l'exploration d'un système mais la production de savoirs et de concepts qui permettent de penser les trajectoires dans lesquelles un collectif pourrait s'engager.

[1] Barbier R. (2006), *L'approche transversale*, cours oral.
[2] Voir David A. (1999), *Logique, épistémologie et méthodologies en sciences de gestion,* Conférence de l'AIMS.
[3] David A. (2000), « La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion », Communication IX[e] Conférence internationale de management stratégique (Montpellier), publié *in* David A., Hatchuel A. et Laufer R. (2002), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert.

La recherche-action sur la « gouvernance locale de la cohésion sociale » : une démarche comparative pour comprendre et aider à la décision

Qu'en est-il de la recherche-action aujourd'hui dans ses rapports avec le champ social et médico-social ? Correspond-elle davantage à un moment de l'histoire, celui du passage de l'aide sociale à l'action sociale dans les années 1980 et 1990 ? Peut-elle aussi contribuer à éclairer et conduire les politiques de cohésion sociale des années 2000 ? Comment est-elle appropriée par les acteurs, professionnels et chercheurs dans le champ social ainsi que par les organismes de formation en travail social ?

Parmi les travaux récents qui peuvent se ranger dans une approche de type recherche-action, on trouve deux démarches qui concernent la gestion territoriale de la cohésion sociale : **l'expérimentation des « Projets sociaux de territoire »** initiée dans des quartiers de la politique de la ville et celle sur la **« gouvernance locale de la cohésion sociale »** pilotée par l'ODAS[1] à la demande du SG-CIV[2].

L'intervention sociale : une finalité difficile à préciser

*Intervention de **Didier Vanoni**, directeur de FORS-Recherche sociale*, Expérimentation des projets sociaux de territoire ; *extraits du rapport d'évaluation de 2005*[3]

« Il apparaît toujours très difficile d'exprimer ce que sont la fonction et la finalité de l'intervention sociale, tant dans ses modalités d'exercice auprès des individus ou ménages que dans son investissement vis-vis des groupes ou des territoires. Trois raisons essentielles semblent faire obstacle à cette exigence de clarification :

- la prégnance des préoccupations institutionnelles et organisationnelles qui ont des conséquences directes sur l'exercice professionnel par la création de conflits de compétences entre professionnels ;
- l'affaiblissement de la reconnaissance de la professionnalité des intervenants sociaux, confrontés à la fois à un émiettement de leurs interventions et à une multiplication des missions qui leur incombent ;
- la dilution, sinon la perte de culture de l'action collective au sein des institutions qui n'existe que sous une forme très édulcorée ou théorique. »

La thématique de ces deux initiatives recouvre des enjeux dont l'actualité suffit à souligner l'importance. Comme pour l'opération « Nouvelles qualifications », il s'agit d'une question sur laquelle butent les politiques publiques de cohésion sociale : *comment identifier et mettre en place une action publique qui favorise le vivre ensemble ?* Comment passer d'une action sociale trop uniquement positionnée aux marges en difficulté à une action plus globale sur la société favorisant le développement des liens sociaux ?

[1] Observatoire de l'action sociale décentralisée.
[2] Secrétariat général du Comité interministériel des villes.
[3] Voir le rapport d'évaluation établi par A. Sauvayre et D. Vanoni (2005), « Les projets sociaux de territoires : mieux articuler action sociale et politique de la ville », *Recherche sociale*, n° 174. Ce rapport a servi de contrepoint à Didier Vanoni lors de son intervention.

L'hypothèse est ici que la recherche-action est un outil susceptible d'éclairer les bonnes conditions d'une gouvernance complexe marquée par :

- la présence d'acteurs et d'institutions multiples ;
- de politiques qui se définissent à des niveaux territoriaux différents : quartier, ville ou agglomération, département ou région et jusqu'au national ;
- le lien en continu avec les habitants.

Comment organiser la prise en compte opérationnelle de cette complexité dans la recherche-action ? Quelle validité, voire légitimité, peut-on attendre des résultats ? Quelle transférabilité / quel essaimage ? La démarche en cours ne permet pas encore des réponses tranchées à ces questions.

La recherche-action de l'ODAS et du SG-CIV sur la gouvernance locale de la cohésion sociale : une démarche d'aide à la décision ?

Initiée début 2010 sur huit sites de la politique de la ville, la recherche-action sur la gouvernance locale de la cohésion sociale pilotée par l'ODAS et le SG-CIV a d'emblée été prévue sur une durée de 18 mois. Elle s'articule autour de *trois objectifs* :

- repenser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique locale en matière de vivre ensemble ;
- proposer des axes stratégiques opérationnels favorisant le renouvellement des réponses et des dispositifs publics locaux ;
- améliorer l'organisation et la gouvernance des services locaux dans un contexte de crise économique et sociale et de réforme institutionnelle.

Deux axes d'investigation communs à tous les acteurs et sites fondent la démarche :

- qu'est-ce qu'un projet de vivre ensemble ?
- dans quelles directions revisiter l'action sociale pour passer d'une approche curative marginale à une approche préventive transversale ?
- quelle gouvernance interne municipale (observation partagée, organigramme municipal, ingénierie des métiers et des qualifications) ?
- quelle gouvernance externe (partenariat institutionnel, démocratie participative, métropole) ?

Quatre types d'interlocuteurs sont interrogés dans la phase I :

- le niveau politique : le Maire ou son représentant et les élus en charge des délégations concernées ;
- le niveau des services : le Directeur général des services, le Directeur général adjoint, les responsables des services municipaux concernés ;
- les acteurs de terrain : travailleurs et intervenants sociaux, représentants associatifs ;
- les services de l'État concernés ;
- les autres principaux partenaires de la ville : Conseil général, Région, Établissement public de coopération intercommunale, Caisse d'allocations familiales…

L'usage ici de la recherche-action s'apparente davantage à celui de la recherche-intervention. En effet, l'enjeu est de **prendre en compte le fonctionnement d'un**

système marqué par une plus grande diversité de points de vue sur une réalité, en développant une approche multicritères permettant de déployer un ensemble de données et d'hypothèses pour construire une exploration collective de l'existant et de ses transformations possibles. En ce sens, elle constitue **une aide à la décision** qui répond au contexte de territorialisation, de diversification des publics, structures et intervenants qui ont marqué l'évolution du champ social ces dernières années. Cependant, point commun avec l'expérimentation « Nouvelles qualifications », cette démarche s'appuie sur une approche comparative inter- sites qui permet en identifiant les fortes convergences de clarifier les enjeux et de comprendre les situations et perspectives.

Enfin, comparée à d'autres approches comme l'expérimentation sociale[1], la conférence de consensus[2] ou l'approche par les bonnes pratiques, la recherche-action présente une réelle dimension formative, ce qui explique son utilisation et son importance dans la recherche pédagogique.

La recherche-action comme outil de formation dans le champ de la cohésion sociale

Parmi les méthodes d'analyse du champ social, la recherche-action se distingue par ses liens étroits et son utilisation dans les formations du secteur social au sens large, celui de l'économie sociale et solidaire, du travail social et de l'action sociale, du développement social des territoires, en bref celui de la cohésion sociale.

Parmi d'autres, les travaux d'Henri Desroche[3] à la fin des années 1950 et son modèle de **formation d'adultes par la recherche-action** mis en œuvre notamment par le réseau des **collèges coopératifs illustrent cette parenté**.

L'exemple de l'opération « Nouvelles qualifications » s'inscrit dans cette postérité. La recherche-action constitue une démarche d'apprentissage en situation, une forme active d'alternance dans laquelle il s'agit moins de répéter des gestes, de retrouver des situations bien connues que d'utiliser les vertus formatrices des réalités sociales rencontrées.

La recherche-action a trouvé **dans les formations aux métiers du champ social** un terrain privilégié de développement aux différents niveaux de qualification y compris dans les formations de directeurs d'établissement.

[1] Cf. chapitre 2 sur cette question.
[2] Cf. chapitre 7 sur cette question.
[3] Desroche H. (1976), *Le Projet coopératif. Son utopie et sa pratique, ses appareils et ses réseaux,* Paris, Éditions Ouvrières.

Point de vue

Naissance et mutations des méthodologies en travail social : l'exemple de la recherche-action

Intervention de **Marcel Jaeger**

Professeur titulaire de la chaire de Travail social et intervention sociale au CNAM, ancien directeur de l'Institut régional du travail social (IRTS) de Montrouge (Hauts-de-Seine) et de Neuilly-sur-Marne (Seine-Saint-Denis)

L'analyse des méthodes en travail social et singulièrement, celle de la recherche-action peut se lire comme un révélateur de questions et contradictions :

- **le décalage entre les politiques publiques et les cultures professionnelles ;**
- **le manque d'unité du champ du travail social qui se partage entre un scientisme longtemps revendiqué par les assistantes sociales en opposition à un culte de l'informel cher aux professions éducatives ;**
- **et enfin, le débat autour de la légitimité des travailleurs sociaux à traduire leur expertise en capacité de recherche. Débat qui, paradoxalement, a été peu concerné par l'approche par la recherche-action.**

Quelques remarques à propos de la recherche-action

Quelques remarques permettent d'éclairer l'approche par la recherche-action et de la recherche-intervention dans le champ du travail social.

Un concept qui n'est pas stabilisé

À travers les variantes terminologiques qui la définissent (recherche-action ; recherche intervention…), l'expression de recherche-action renvoie à une sémantique qui n'est pas stabilisée. Signe de bonne santé sans doute mais qui n'en pose pas moins un problème de lisibilité. Cette notion peut paraître traduire, au choix, un goût pour les oxymores que dénote le souci de dépasser les clivages entre recherche et action, ou encore un abus dans la terminologie que traduirait l'emploi de « recherches » en lieu et place d'« études ».

Les différents termes qui caractérisent la notion sont datés et marqués idéologiquement. Ils mettent cependant tous en avant un phénomène dont on parle peu, le fait que « la séparation du monde académique et du monde de l'action est telle en France que la recherche-action y est quasiment inexistante »[1]. La recherche n'est guère analysée au sens

[1] Lyet P. (2010), « La mise au travail de la question de la recherche-action par le pôle ressource bourguignon », *Forum, revue de la recherche en travail social,* hors-série n° 1, p. 55.

d'une philosophie, mais surtout et encore sous l'angle de modalités pratiques, organisationnelles, de coopérations entre chercheurs et praticiens de l'action sociale, bref sous l'angle de la recherche-action.

Une démarche scientifique originale

Approche qualitative permettant de produire des connaissances à partir des pratiques et de l'implication des chercheurs dans ces pratiques, « la recherche-action s'appuie sur l'idée que l'humain et le social, en tant qu'objets d'études, présentent des caractéristiques spécifiques qui appellent à la mise en place d'une méthodologie différente de celle qui a cours dans les sciences "dures" : intériorité, non-déterminisme et singularités »[1]. Son originalité est, en outre, d'associer des profanes à « une méthode de recherche scientifique. Elle propose un ensemble de techniques de recherche qui permettent de réaliser des expériences réelles dans des groupes sociaux naturels [2] ». En 1986, lors d'un colloque à l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), la définition suivante en a été proposée : « Il s'agit de recherches dans lesquelles il y a une action délibérée de transformation de la réalité ; recherches ayant un double objectif : transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations »[3].

Une tension entre plusieurs approches

Selon l'approche de Kurt Lewin, la recherche-action repose sur des communautés de travail participatives, collaboratives. Cette approche prend appui sur la psychologie sociale et les notions d'interactions et de dynamique des groupes. Dans une version « plus militante » du changement, celle en lien avec l'analyse institutionnelle (Georges Lapassade, Jacques Ardoino), elle renvoie aux concepts d'implication, de solidarité avec les non spécialistes. Sociologie d'intervention, voire de combat, elle peut conduire le sociologue (Rémi Hess[4]) à favoriser une prise de pouvoir par son client en vue d'un changement social.

Autre courant, celui de la « recherche-action existentielle et transpersonnelle ». Il s'agit d'un courant inspiré par des philosophies orientales, et principalement illustré en France par René Barbier[5]. Les sympathisants de ce courant pensent que leur représentation de la recherche-action est une porte ouverte sur une nouvelle révolution épistémologique. Ils la revendiquent comme une radicale transformation de la manière de concevoir et de faire de la recherche en sciences humaines. Elle déboucherait selon eux sur une nouvelle posture, plus sensible, ainsi qu'une nouvelle inscription du chercheur dans la société, prérequis à l'avènement d'une « recherche-action existentielle ». Elle pourrait alors s'affirmer comme transpersonnelle et dépasser, en les intégrant, les spécificités théoriques des sciences sociales, ainsi que les différents systèmes de sensibilités et d'intelligibilités proposés par les cultures du monde. Entrer dans une recherche-action de ce type obligerait ses participants à parcourir des voies transdisciplinaires.

---

[1] Barbier R. (1996), *La Recherche-action*, Paris, Economica.
[2] Liu M. (1997), *Fondements et pratiques de la recherche-action*, Paris, L'Harmattan ; Crezé F. et Liu M. (coord.) (2006), *La Recherche-action et les transformations sociales*, Paris, L'Harmattan.
[3] Hugon M.-A. et Seibel C. (1988), *Recherches impliquées. Recherche action, le cas de l'éducation,* Bruxelles, De Boeck Wesmael, p. 13.
[4] Voir la démarche « d'observation participante » et la notion de « sociologie d'intervention » chez R. Hess *in* Hess R. en collaboration avec G. Weigand (2006), *L'Observation participante dans les situations interculturelles*, Paris, Anthropos.
[5] Barbier R. (1996), *op. cit.*

Les étapes du processus historique de l'évolution des méthodologies dans le champ du travail social

La naissance d'une revendication d'expertise dans la proximité du monde médical

L'exigence de méthode dans l'expertise qui tienne compte de la diversité des approches selon les métiers est à relier au positivisme. Elle s'appuie sur des théoriciens comme Frédéric Le Play (ingénierie, enquête sociale) et se situe dans la proximité avec le monde médical, à travers des courants comme l'hygiénisme et, après la première guerre mondiale, la lutte contre les « fléaux sociaux », dont la tuberculose. Ainsi Mary E. Richmond affirmait : « Je ne crois pas qu'on puisse donner meilleur conseil aux assistantes du service familial des cas individuels que celui d'étudier et de développer la partie de leur sphère d'activité qui touche aux recherches sociales, aux services sociaux collectifs et aux réformes sociales ou à l'amélioration « en gros » du sort des masses. Je ne veux pas dire qu'elles doivent renoncer à leur propre tâche, ni la négliger, afin d'entreprendre des études spéciales ou de se lancer dans des campagnes législatives, mais j'entends par là que leur activité doit être plus féconde au point de vue scientifique qu'elle ne l'est actuellement »[1].

La confirmation du modèle de travail social clinique complètement calqué sur la science expérimentale et le mode de pensée médical, avec une finalité opérationnelle ciblée sur le client, intervient peu après, lors de la Première Conférence internationale de service social à Paris en 1928, où sont présentées les trois phases du service familial des cas individuels : « 1. L'enquête (analyse) ; 2. L'appréciation (diagnostic) 3. Le traitement (thérapeutique). Le but de l'enquête est la connaissance des conditions qui sont décisives pour apprécier le besoin d'assistance. (…) Après avoir éclairci la situation dans laquelle se trouve le nécessiteux et dépisté les facteurs qui ont amené cette situation, on cherche à connaître l'enchaînement de ces divers facteurs. (…) C'est seulement lorsque les recherches menées dans ces diverses directions ont dévoilé les facteurs dont l'action a entraîné l'état de besoin que la voie est ouverte à l'appréciation et au traitement du cas »[2]. À travers cet exemple, nous n'en sommes pas encore à des visées épidémiologiques, ni à une contribution à une démarche de recherche aboutissant à une nouvelle conceptualisation.

Autre illustration de cette approche, « L'économie domestique comme science » (la « science du ménage ») chez les conseillères en économie sociale et familiale (CESF)[3] sur le modèle fordiste de l'organisation scientifique du travail (OST), alliant un mélange de finalité morale, idéologique et de finalité gestionnaire, en référence à la rationalité et à la technicité de l'OST. Une approche qui a pour avantage d'être visible et crédible, mais qui demeure de l'ordre de la méthodologie, sans faire appel à la recherche.

La mise en question de l'idée de méthode dans le champ de l'éducation spécialisée

À l'inverse, dans le monde de l'éducation spécialisée, est interrogée l'idée même de méthode dans ce secteur. En parler est déjà un problème à l'exemple de l'introduction au Guide du

[1] Richmond E. M. (2002), *Méthodes nouvelles d'assistance*, Rennes, Presses de l'ENSP, préface de Brigitte Bouquet.
[2] Cité *in* Pascal H. (2005), « Sur l'histoire de la méthodologie en service social », *La Revue française de service social,* ANAS, n° 217, p. 10.
[3] Jovelin E. et Bouquet B. (2005), *Histoire des métiers du social en France,* Paris, Éditions ASH.

secteur de Feyerabend intitulé : *Contre la méthode*[1] qui prend appui sur une approche vitaliste à travers un discours sur le sens, la clinique, l'impact de la personne, de l'éthique avant toute formalisation.

La préoccupation méthodologique est évacuée par le recours à un tiers dans l'évaluation interne. Ce contournement par l'extérieur interroge les niveaux d'appropriation par les cadres dirigeants du processus de l'évaluation. Il a pour inconvénient de conduire à une dévalorisation de la capacité d'expertise de ces mêmes cadres. Inconvénient majeur, car il suppose que leur parcours de formation et leur qualification n'ont aucun impact sur leur engagement dans l'évaluation, si ce n'est de les préparer au seul acte engageant leur responsabilité, celui du choix de l'organisme habilité à réaliser l'évaluation externe de leur structure.

Le renouveau de l'approche par les méthodes et de la formation

Des changements par le recours à de nouvelles méthodes impulsées par le bas et par le haut ont modifié le paysage des pratiques, à l'exemple des enquêtes sociales ou encore des enquêtes d'implantation dans le domaine de la protection de l'enfance. Dans le même temps, après le creux des années 1970, on assiste à une augmentation du niveau d'études des formateurs et des étudiants, de plus en plus fondés, les uns et les autres, à prétendre à une légitimité consolidée par et sur la recherche. C'est enfin, l'apparition des notions de compétences, de référentiels, de mise en perspective des effets produits dans le cadre de recherches évaluatives[2].

La reconnaissance du travail social : un enjeu pour adapter la recherche et la formation à l'évolution sociale

Pour Marcel Gauchet[3], l'époque contemporaine a vu se développer de nouvelles formes de comportement et manifestations pathologiques qu'il caractérise comme l'effacement de la structuration des individus par l'appartenance. À la prééminence du collectif s'est substituée une attitude de réserve ou de retrait vis-à-vis de quelque autorité ou modèle que ce soit : « L'individu contemporain, ce serait l'individu *déconnecté* symboliquement et cognitivement de tout, l'individu pour lequel il n'y a plus de sens à se placer du point de vue de l'ensemble ». L'incertitude dans laquelle vivent les personnes précarisées se double aujourd'hui d'une incertitude quant aux moyens de conceptualisation qui mène les intervenants au désarroi, donc à leur propre perte de repères[4]. Plus grave, le mal de reconnaissance semble s'être accentué au fil des années en se développant dans des secteurs censés jusque-là non seulement y échapper, mais y répondre. Comment identifier la nature de ces obstacles que la pratique des projets doit surmonter ?

Des débats parfois vifs ont eu lieu, en effet, ces derniers mois, autour de la recherche en travail social. Ils ont pris une acuité particulière dans un contexte nouveau, car deux types d'initiatives ont été prises ces dernières années : la création de la Chaire de travail social du Conservatoire national des arts et métiers et celle des pôles ressources régionaux qui

[1] Feyerabend P. (1975), *Contre la méthode : esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance,* Paris, Seuil.
[2] Bachmann C. en collaboration avec J. Simonin (1981-1982), *Changer au quotidien, une introduction au travail social*, vol. 1 et 2, Paris, Études vivantes.
[3] Gauchet M. (2002), *La Démocratie contre elle-même,* Paris, Gallimard.
[4] L'idée se retrouve dans les domaines les plus divers, y compris en économie : cf. Karpik L. (2007), *L'Économie des singularités,* Paris, Gallimard.

associent, selon les termes de la circulaire du 6 mars 2008, recherche, travail social, intervention sociale et formations. Ces débats interrogent le positionnement des uns et des autres, la légitimité à parler de la recherche. Aussi, toutes les initiatives rendant plus concrètes les possibilités d'articuler recherche et travail social ont pour enjeu de sortir des corporatismes de toutes sortes : celles de professionnels ancrés dans la répétition de leurs habitudes et celles de chercheurs imbus de leur (supposée) scientificité.

La France doit s'inscrire dans cette dynamique. Dans de nombreux pays, le travail social est considéré comme une discipline à part entière. Il faut avancer dans cette direction. Au bout du compte, chacun a intérêt à contribuer à une nouvelle dynamique qui valorise à la fois les apports des travailleurs sociaux et les contributions de la recherche à l'innovation.

Chapitre 2

L'expérimentation sociale

Christophe Fourel
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale
avec le soutien de l'Agence nouvelle des solidarités actives

La méthode d'expérimentation sociale est entrée depuis quelques années en France dans la panoplie des instruments d'amélioration de la performance des politiques sociales. L'expérimentation sociale désigne une innovation de politique sociale initiée dans un premier temps à petite échelle dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets en vue d'une généralisation. Certains chercheurs anglo-saxons[1] ont une définition plus précise reposant sur quatre caractéristiques : l'affectation aléatoire des individus au groupe des bénéficiaires et au groupe témoin *(random assignment)*, l'existence d'un dispositif de politique publique *(policy intervention)*, d'un dispositif de suivi *(follow-up data collection)* et d'une évaluation *(evaluation)*.

Qu'est-ce qui peut justifier le recours de plus en plus fréquent à la méthode expérimentale aujourd'hui ? Quelles sont les différentes méthodologies d'évaluation mobilisables ? Deux cas d'expérimentations sociales menées récemment en France (l'expérience du Revenu de solidarité active et un projet de soutien à la parentalité conduit par la Mission locale de Marseille) permettront de porter un regard critique sur les avantages et les limites de cette méthode.

1 ■ Qu'est-ce que l'expérimentation sociale ?

L'expérimentation sociale repose sur quatre composantes[2] :

- *une innovation de politique sociale* : il peut s'agir de tester un nouveau dispositif d'accompagnement, une incitation financière plus favorable ou un supplément d'information, voire tous ces éléments à la fois. Dans tous les cas, il semble essentiel que l'innovation testée soit porteuse de sens, c'est-à-dire qu'on puisse la situer dans les perspectives d'évolution des politiques sociales, qu'on en

[1] Voir notamment les travaux du MDRC et ceux de l'Urban Institute qui ont contribué à promouvoir aux États-Unis l'expérimentation sociale avec randomisation (comparaison d'un groupe test et d'un groupe témoin constitués d'individus affectés à l'un ou l'autre groupe de manière aléatoire). Le MDRC (à sa création, en 1974, MDRC signifiait Manpower Demonstration Research Corporation mais, depuis 2003, l'organisation est enregistrée simplement au nom de MDRC) est une organisation à but non lucratif dont l'action vise à améliorer les politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Le MDRC intervient principalement aux États-Unis mais également au Canada et au Royaume-Uni. L'Urban Institute se définit quant à lui comme un laboratoire d'idées indépendant qui collecte des données économiques et sociales, évalue des programmes sociaux et apporte conseils et assistance aux gouvernements des pays en développement.

[2] Grass E. (2006), « L'expérimentation sociale, un nouveau mode d'action pour les politiques publiques », *Revue succincte d'activité*, n° 2, Agence nouvelle des solidarités actives, décembre.

connaisse les présupposés et qu'on identifie les questions auxquelles elle est susceptible de répondre ;

- *initiée dans un premier temps à petite échelle, compte tenu des incertitudes existantes sur ses effets,* l'expérimentation est une mesure transitoire mise en place auprès d'un petit groupe de personnes défini géographiquement ou sur la base d'autres critères. Elle doit aboutir à une décision politique. Si les effets à attendre d'un nouveau dispositif sont relativement certains, cette dérogation au principe d'égalité (soit géographique, soit entre plusieurs catégories d'individus) est peu justifiable sur le plan des principes comme du droit ;
- *et mise en œuvre dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets…* : cela suppose que n'existe pas de biais dans la sélection des usagers qui bénéficient du dispositif innovant et que ses bénéficiaires soient comparables à un groupe de non-bénéficiaires. Cela suppose également que le groupe des bénéficiaires ait atteint une taille critique : cette taille dépend notamment des simulations réalisées sur les effets à attendre du dispositif et des marges d'incertitude tolérées pour la décision finale. Cela suppose enfin qu'au moment où l'expérimentation est lancée, son protocole d'évaluation soit arrêté et connu ;
- *…dans l'optique d'une généralisation.*

Soulignons enfin que l'expérimentation sociale n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les situations. Elle ne semble notamment pas pertinente :

- face à des situations d'urgence financière ou sociale ;
- quand un dispositif ne peut pas être mis en œuvre et évalué à petite échelle, notamment parce que la population des bénéficiaires est mobile ou parce que la situation du territoire d'expérimentation est très évolutive ;
- quand le débat est insuffisant sur le sens des mesures à expérimenter et que les clivages existants sur les résultats à attendre de ces mesures ne sont pas clarifiés.

Développée dans les pays anglo-saxons, l'expérimentation sociale émerge en France à la fin des années 2000

L'expérimentation sociale a d'abord été développée et mise en pratique dans les pays anglo-saxons, aux États-Unis notamment, avec la création de l'Urban Institute[1] en 1968, puis du MDRC en 1974, grâce aux financements de la fondation Ford et de plusieurs agences fédérales. Dans la même perspective, en 2003, au Massachusetts Institute of Technology, Abhijit Banerjee, Esther Duflo et Sendhil Mullainathan fondent le J-PAL (Poverty Action Lab), qui a pour vocation de mettre en place et de diffuser de vastes programmes d'« évaluation randomisée » de politiques économiques et sociales.

C'est à partir de cette période que de véritables initiatives d'expérimentation sociale voient le jour en Europe. En France, la pratique se développe à la fin des années 2000, renforcée par le portage politique du haut-commissaire aux Solidarités actives contre

[1] Fondé en 1968 afin d'étudier et d'évaluer les programmes lancés par Lyndon Johnson pour lutter contre la pauvreté et les discriminations raciales *(the Great Society)*, l'Urban Institute mène des études, évalue et accompagne la mise en place de programmes lancés principalement par le gouvernement américain.

la pauvreté[1] et, au niveau scientifique, par la création d'un groupe de recherche « Experimental Economics » à l'École d'économie de Paris[2].

La notion d'expérimentation sociale commence également à se diffuser au niveau européen, avec la publication, en juin 2009 et en juin 2010, de deux appels à « projets transnationaux en matière d'expérimentation sociale », dans le cadre du programme PROGRESS[3].

Le cadre juridique français permettant l'expérimentation au niveau local

En France, la possibilité d'expérimenter est inscrite dans la Constitution depuis la réforme constitutionnelle de 2003. Les deux types d'expérimentation permis par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sont les suivants :

- *les dérogations mises en œuvre par l'État (article 37-1 de la Constitution)*

Une loi ou un règlement peuvent comporter des dispositions expérimentales. Un dispositif nouveau peut être expérimenté dans le cadre des politiques pilotées par l'État ou relevant des compétences des collectivités locales. Ces dernières disposent néanmoins d'un pouvoir d'initiative limité : la dérogation doit être introduite par des dispositions législatives. Dans ce cas, seules les collectivités désignées par le législateur ou par l'État sont autorisées à expérimenter.

- *les dérogations mises en œuvre par les collectivités locales (article 72 alinéa 4 de la Constitution)*

Il est possible de transférer une compétence nouvelle à une collectivité locale sans modifier les textes. Une collectivité (ou une intercommunalité) peut ainsi être autorisée à déroger à la loi. Toutes les collectivités demandant à expérimenter et remplissant les conditions légales sont habilitées. L'expérimentation ne peut porter sur les normes qui définissent les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Les conditions de ces expérimentations sont régies par la loi organique du 1er août 2003 :

- l'objet, la durée et les conditions à remplir par les collectivités territoriales sont fixés par une loi d'habilitation ;
- la durée d'une expérimentation ne peut excéder cinq ans ;
- la liste des collectivités autorisées à participer est établie par décret. Les collectivités doivent auparavant faire connaître au représentant de l'État leur décision de participer à l'expérimentation (délibération motivée) ;
- le législateur peut décider, au vu de l'évaluation de l'expérimentation, soit de mettre fin à celle-ci, soit de la prolonger (en modifiant, le cas échéant, les modalités), soit de généraliser les mesures prises à titre expérimental ;
- des modalités d'évaluation doivent être prévues.

[1] Après avoir créé l'Agence nouvelle des solidarités actives (www.solidarites-actives.com) en janvier 2006, qui fonde ses modalités d'intervention sur l'expérimentation, Martin Hirsch, en tant que haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté à partir de mai 2007, permet l'expérimentation du revenu de solidarité active et lance des appels à projets locaux dédiés à l'expérimentation.
[2] www.parisschoolofeconomics.eu.
[3] Programme de l'Union européenne pour l'emploi et la solidarité sociale.

Opportunités et controverses

La méthode expérimentale semble particulièrement appropriée dans un contexte de contraintes budgétaires et de recherche d'une efficacité accrue des dépenses publiques. Elle permet en effet de dépasser les intuitions, les suppositions ou les faits anecdotiques qui influencent parfois les politiques publiques. Dans le champ social, souvent soumis aux idéologies et aux émotions, l'expérimentation ou, plus généralement, ce qu'on appelle l'« *evidence-based policy* » (politique basée sur la preuve) apporte des éléments objectifs d'aide à la décision et favorise l'innovation en permettant de mener des projets à petite échelle, avant d'envisager un essaimage ou une généralisation.

Cependant, il ne faut pas négliger le fait que le concept d'expérimentation sociale suscite encore des critiques et des craintes. Celles-ci s'appuient notamment sur la difficulté d'interprétation des résultats dans l'optique d'une généralisation, le groupe de bénéficiaires et le contexte local pouvant ne pas être représentatifs en vue de l'extension du dispositif à une échelle territoriale plus large.

Au-delà de ces difficultés d'interprétation, l'expérimentation sociale soulève également des questions éthiques liées à l'introduction d'une inégalité de traitement, particulièrement prégnante si l'on met en place un groupe test et un groupe témoin dans le cadre d'une expérimentation avec randomisation (méthode avec tirage aléatoire des groupes). L'expérimentation ne serait pas éthiquement acceptable si elle empêchait le destinataire ou le bénéficiaire de l'expérimentation d'accéder à un service existant ou à une ressource déterminante. Or, par la démarche expérimentale, il s'agit de tester les effets d'un surcroît de service, ou d'un supplément au droit commun. Il ne s'agit pas en effet de léser une personne vis-à-vis d'une autre, mais d'apporter à certaines personnes un service supplémentaire, dans un temps limité, afin de mieux « isoler » les effets directs ou indirects du dispositif que l'on souhaite tester. On peut également avancer que, sur des programmes à budget limité, la sélection des individus est nécessaire et que le fait de les tirer au sort de manière aléatoire n'est pas moins éthique que de retenir seulement les premiers demandeurs.

Enfin, certains voient dans l'expérimentation sociale et la volonté de construire « scientifiquement » des politiques publiques une mise à l'écart du débat politique et de la confrontation d'idées. Ces détracteurs mettent en avant le risque que porte l'expérimentation sociale de donner l'illusion d'une élaboration proprement scientifique des politiques publiques, en affirmant le primat de l'expertise sur le politique. Il convient donc de garder à l'esprit que l'expérimentation sociale n'est en soi qu'un outil, une méthode d'aide à la construction des politiques publiques, et ne doit pas devenir le moyen d'évacuer toute considération de choix sur les objectifs poursuivis par le dispositif à tester, et qui relèvent, eux, de véritables choix politiques ou de société.

Les différentes méthodes d'évaluation de l'expérimentation sociale

Tout l'intérêt de la méthode expérimentale repose sur sa capacité à évaluer finement et objectivement l'impact d'un dispositif à un niveau local pour envisager ou non sa diffusion ou sa généralisation à un échelon plus important. À cette fin, différentes méthodes d'évaluation sont proposées par les chercheurs. Certaines méthodes s'appuient sur l'analyse de la situation d'un groupe de bénéficiaires, en comparant leur situation à plusieurs moments, avant, après et/ou au cours de l'expérimentation.

D'autres méthodes s'appuient sur une comparaison entre deux groupes, celui qui bénéficie de l'expérimentation et le « groupe témoin » qui n'en bénéficie pas. La vision dominante de l'expérimentation sociale tend aujourd'hui à favoriser le second type de méthodes *(voir encadré)*.

Il est important de noter que les évaluateurs optent généralement pour une combinaison de plusieurs méthodes afin d'affiner les résultats[1] et de mieux comprendre les conditions de reproductibilité d'une expérimentation. Ils choisissent généralement de mêler une approche quantitative avec une approche plus qualitative.

Présentation des méthodes

Méthode n° 1 : l'évaluation avec tirage au sort d'un groupe témoin (assignation aléatoire)

L'évaluation avec assignation aléatoire des bénéficiaires à un des groupes tests ou à un groupe témoin (randomisation) vise à isoler l'impact pur du dispositif pour réaliser une évaluation coûts/bénéfices en comparant les résultats de l'expérimentation avec un contrefactuel (ce qui se passe dans le groupe témoin).

Protocole

La méthode consiste généralement à tirer au sort les personnes qui vont entrer dans le dispositif et à constituer un groupe témoin avec les personnes non retenues lors du tirage ou alors à utiliser le tirage aléatoire pour définir à la fois le groupe test et le groupe témoin. Cette méthode est appelée « randomisation ».

Intérêt

Cette méthode a l'avantage d'être simple à comprendre et donc d'avoir facilement force de preuve. Elle est particulièrement adaptée en cas d'impossibilité de généraliser immédiatement pour cause de ressources budgétaires limitées.

Contraintes

L'évaluation avec tirage aléatoire induit naturellement des problèmes éthiques et des questions d'inégalités d'accès à un service.

Illustration

Projet APIPAQ (étude de cas présentée plus loin, voir section 3).
La « co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques » (ATD) met en présence, pendant plusieurs journées, des travailleurs sociaux et des personnes vivant – ou ayant vécu – dans la précarité. Ceux-ci sont formés suivant une méthode rigoureuse[2] : la confrontation des points de vue est organisée à partir de récits d'expériences, dans le but de mettre les travailleurs sociaux et les personnes précaires sur un pied d'égalité, de déconstruire les stéréotypes et les représentations de leurs rôles respectifs, et de réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement des institutions. Développées depuis 2002, ces co-formations sont de plus en plus reconnues par les spécialistes des questions de pauvreté[3].

[1] Cf. le point de vue de Yannick L'Horty en fin de chapitre, p. 79.
[2] Ferrand C. (dir.) (2008), *Le Croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Éditions de l'Atelier / Éditions Quart Monde.
[3] CNLE (2011), *op. cit.*, p. 20 ; MRIE (Mission régionale d'information sur l'exclusion) Rhône-Alpes (2011), *Pauvretés, précarités, exclusions. Dossier annuel 2011,* p. 99-107.

■ Méthode n° 2 : la régression en discontinuité

Cette méthode consiste à comparer un groupe test et un groupe témoin disposant de caractéristiques proches ; l'assignation au groupe test ou au groupe témoin est fonction d'une variable où est définie une limite au-delà de laquelle l'individu entre dans le dispositif (exemple : niveau de salaire).

Protocole
Dans la mesure où le programme va avoir un effet positif sur une ou plusieurs variables du groupe test (revenu, probabilité de trouver un emploi, etc.), la règle d'éligibilité va créer une discontinuité. La méthode consiste alors à sélectionner deux groupes aux abords immédiats du seuil d'éligibilité et à observer les différences que le programme va produire sur ces deux groupes.

Intérêt
Cette méthode est particulièrement adaptée lorsqu'il n'est pas acceptable d'appliquer un dispositif à une seule partie des personnes éligibles.

Contraintes
Cette méthode ne permet pas de bénéficier de données concernant les personnes qui sont éloignées du seuil.

Illustration
Il est possible de mesurer par cette méthode l'effet sur le taux de retour à l'emploi d'une aide sociale (exemple : chèque mobilité) dont l'attribution serait fonction du niveau de revenu des personnes.

■ Méthode n° 3 : le *matching*

Le *matching* consiste à créer un contrefact au groupe test en recherchant un groupe de contrôle disposant de caractéristiques similaires.

Protocole
Le protocole consiste à appareiller des groupes traitement et témoin ayant certaines caractéristiques identifiables comparables (taux de chômage, âge moyen, etc.). Les caractéristiques retenues sont celles pouvant avoir une influence positive ou négative sur le résultat de l'expérimentation.

Intérêt
Cette solution est plus facile à mettre en place en cas d'obstacles éthiques ou techniques (risque de biais basés sur les interactions possibles entre les individus des deux groupes).

Contraintes
Il est parfois difficile de bien connaître les caractéristiques des deux groupes. Par ailleurs, certaines caractéristiques non observées ne sont pas prises en compte et constituent autant de biais dans l'analyse.

Illustration
RSA expérimental (étude de cas présentée plus loin, voir section 2).

Les biais de l'évaluation par comparaison entre un groupe test et un groupe témoin

Un certain nombre de biais peuvent cependant menacer la validité d'une expérimentation fondée sur la comparaison entre un groupe test et un groupe témoin. Guillaume Allègre[1] distingue deux grandes catégories de biais. Les premiers menacent la validité interne de l'expérimentation et les seconds sa validité externe.

Concernant la validité interne (capacité d'une expérience à produire une estimation non biaisée de l'effet du traitement), on recense les biais suivants :

- *biais de motivation et de participation* : la motivation et le degré de participation sont différents entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle ;
- *biais d'attrition* : abandon de l'expérimentation par des membres du groupe de traitement ou de contrôle après un certain temps ;
- *biais de non-réponse* : certains participants ne prennent pas part à la phase d'évaluation (il s'agit le plus souvent de personnes n'ayant pas bénéficié du traitement) ;
- *biais de traitement* : les deux populations ne sont pas placées dans la même situation. Toutes choses ne sont pas égales par ailleurs. Le groupe de contrôle peut ainsi avoir accès à un dispositif substitut au traitement ou bénéficier d'un traitement différencié (par exemple, les travailleurs sociaux renforcent, consciemment ou non, l'accompagnement du groupe de contrôle) ;
- *effet Hawthorne*[2] (effet placebo) : les membres du groupe de traitement sont motivés par le fait même d'être traités.

Concernant la validité externe (capacité d'une expérience à être généralisée à l'ensemble de la population), les biais peuvent être les suivants :

- *biais d'échantillonnage* : il y a biais d'échantillonnage si les participants sont ceux qui ont le plus de chance de présenter une réaction au traitement. Par exemple, pour un programme visant le retour à l'emploi, le groupe de traitement ne doit pas être composé des personnes les plus proches de l'emploi. Pour éviter ce biais, une solution consiste à procéder à un double tirage au sort (tirage au sort de l'échantillon puis tirage des deux groupes au sein de l'échantillon) ;
- *phénomène de file d'attente* : on parle de phénomène de file d'attente si le bénéfice du traitement se fait au détriment des personnes non traitées. En cas de généralisation, le nombre de personnes éligibles ne permet pas de reproduire les effets observés pendant l'expérimentation (par exemple, si on accroît le niveau de qualification d'un groupe restreint, ce qui améliore sensiblement sa situation sur le marché de l'emploi). Ce ne sera pas forcément le cas si on généralise cette action à l'ensemble de la population ;

[1] Allègre G. (2008), « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines », *Documents de travail de l'OFCE*, n° 2008-22, http://spire.sciences-po.fr/hdl:/2441/6148/resources/wp2008-22.pdf.

[2] Les expériences menées par Elton Mayo dans l'usine Hawthorne à la fin des années 1920 ont montré qu'un groupe d'ouvriers sur lequel on expérimentait de nouvelles conditions de travail améliorait sa productivité parce qu'il bénéficiait d'une attention particulière.

- *biais de durée limitée* : le traitement n'a pas le même effet s'il est temporaire ou pérenne. Les personnes procèdent à des arbitrages inter-temporels. Par exemple, il est plus rémunérateur de travailler aujourd'hui que demain du fait d'un dispositif expérimental temporaire. Un dispositif pérenne n'aura donc pas les mêmes effets. Une solution consiste à expérimenter le traitement sur des durées différentes ;
- *effet d'apprentissage* : on parle d'effet d'apprentissage en cas de sous-estimation ou surestimation du gain escompté du traitement. Les personnes concernées apprennent de nouvelles informations au fur et à mesure de l'expérimentation. Par exemple, surévaluer le gain d'un retour à l'emploi surestimera l'effet d'un dispositif d'intéressement ;
- *effet d'interaction sociale* : l'effet d'interaction sociale amplifie les effets du traitement par des effets de réseau (bouche à oreille). Par exemple, une personne retrouvant un emploi incite un proche découragé à reprendre ses recherches.

2 ■ Une expérimentation à l'échelle nationale : le Revenu de solidarité active

Le rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté[1], paru en 2005, posait les principes du Revenu de solidarité active (RSA) : lutter contre la pauvreté laborieuse et contre les trappes à inactivité[2] en offrant la possibilité de cumuler une fraction des revenus de solidarité avec les revenus du travail, c'est-à-dire une incitation financière à la reprise d'un emploi ou à une augmentation de la quotité de travail, tenant compte de la composition familiale du ménage bénéficiaire. Cependant, des questions subsistaient quant à la plus-value du RSA et ses effets réels sur la pauvreté et le retour à l'emploi.

Martin Hirsch, devenu en mai 2007 haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, a alors initié une démarche d'expérimentation du RSA, en proposant aux conseils généraux de s'impliquer dans la démarche, avec l'idée qu'il s'agissait du meilleur moyen de lancer une réforme sociale les concernant au premier plan. Cette approche a permis de mobiliser en amont les acteurs, de partager les constats et les objectifs à atteindre, de mesurer et de corriger les éventuels dysfonctionnements du projet tout en laissant toute sa place à la créativité locale. En août 2007, suite au vote de la loi TEPA[3], ce sont trente-quatre départements qui se portent ainsi volontaires puis sont retenus pour mener cette expérimentation.

Par ailleurs, le RSA a permis de se saisir de la réforme de la Constitution de 2003 autorisant les expérimentations locales. Concrètement, cela signifie introduire sur un territoire donné et pour une durée limitée une inégalité par rapport au reste du

[1] Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (2005), *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Rapport de la commission présidée par Martin Hirsch, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000264/index.shtml.

[2] Les trappes à inactivité font référence au maintien durable d'un individu bénéficiaire des minima sociaux dans une situation de non-emploi.

[3] La loi TEPA (travail, emploi, pouvoir d'achat), votée le 21 août 2007, définit les modalités d'expérimentation du RSA : elle donne à des départements volontaires la capacité légale de déroger à certains articles du code de l'action sociale en augmentant le montant de l'allocation sous certaines conditions en cas de reprise d'activité, ou en modifiant la durée ou la périodicité de l'allocation par exemple.

territoire français, afin d'évaluer les effets d'une politique ou d'un dispositif avant de l'appliquer à l'échelon national[1].

Ainsi, pour les acteurs engagés dans les expérimentations du RSA menées entre novembre 2007 et juin 2009, il s'agissait à la fois de tester la plus-value d'un nouveau dispositif et de vérifier la faisabilité d'une expérimentation d'envergure nationale en France. À ce jour, le RSA reste la plus grande expérimentation sociale menée sur le territoire.

Méthodes d'évaluation retenues

Pour définir les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation et de l'évaluation du RSA, un comité national d'évaluation (CNE) a été constitué, composé de représentants des conseils généraux, de représentants de l'État, des organismes payeurs et de personnalités qualifiées. Il avait pour principale mission de préciser les objectifs de l'évaluation du dispositif expérimental ainsi que de déterminer et de mettre en place le protocole d'évaluation.

Initialement, le protocole d'évaluation prévoyait une « randomisation » de l'échantillon de bénéficiaires, c'est-à-dire une sélection aléatoire des groupes test et des groupes témoins. Cette solution n'a finalement pas été retenue car elle n'était pas réalisable en raison des effets secondaires qu'elle impliquait (risque d'éviction des personnes du groupe témoin au profit du groupe test). Le CNE a donc décidé de recourir à une sélection de territoires tests et de territoires témoins. Pour ce faire, un outil statistique a été créé pour repérer des territoires témoins ayant les mêmes caractéristiques sociodémographiques que les territoires tests afin de pallier au mieux les risques de non-similarité induits par la sélection non aléatoire des territoires tests[2].

Lorsque les territoires tests et témoins ont été déterminés, le CNE a mis en place deux types d'évaluation. Le premier, quantitatif, avait pour objectif de recueillir et d'analyser une série d'indicateurs nationaux et locaux. Ces indicateurs étaient remontés à la fois par les conseils généraux, les caisses d'allocations familiales (CAF) et les mutualités sociales agricoles (MSA). Le second type d'évaluation, plus qualitatif, consistait à la fois en une enquête auprès des bénéficiaires et à la réalisation de monographies de cinq départements expérimentateurs (entretiens avec l'ensemble des acteurs concernés par le RSA expérimental sur un territoire).

[1] Le contrat de transition professionnelle (CTP) constitue une autre illustration – antérieure au RSA – du recours à l'expérimentation. Mis en place à partir de 2006 dans certains bassins d'emploi, le CTP s'adressait aux salariés dont le licenciement économique était envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement (entreprises de moins de 1 000 salariés et entreprises en redressement ou liquidation judiciaires). Le CTP avait pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Son expérimentation a été reconduite et étendue à une quarantaine de bassins d'emploi par la loi du 24 novembre 2009. Les évaluations du dispositif étaient globalement positives : IGAS (2010), *Le contrat de transition professionnelle et la convention de reclassement personnalisée : évaluation d'une approche systémique de l'accompagnement pour le retour durable à l'emploi des personnes licenciées pour motif économique*, Rapport établi par Philippe Dole. À partir de 2011, le CTP a été remplacé par le Contrat de sécurisation professionnelle.

[2] La méthode initialement définie par Yannick L'Horty et Antoine Goujard consistait à tirer au sort les territoires témoins dans chaque département expérimentateur. En pratique, il n'a pas été possible de choisir les territoires d'expérimentation de manière aléatoire car les élus ont souhaité pouvoir sélectionner eux-mêmes les territoires tests.

Résultats de l'expérimentation du RSA

Le passage du tirage aléatoire à la comparaison de territoires tests et de territoires témoins a réduit la puissance statistique de l'évaluation (d'où la nécessité d'observer des différences importantes entre groupe test et groupe témoin) et, *in fine*, a conduit à revoir les objectifs initiaux de celle-ci. Le CNE a donc défini ses missions de la manière suivante :

- participer à la réflexion sur la généralisation du RSA et apporter des éléments pour optimiser la mise en œuvre du nouveau dispositif ;
- contribuer à améliorer la connaissance de l'efficacité des mécanismes d'incitation à la reprise d'emploi ;
- tirer des enseignements sur la pratique de l'expérimentation dans le domaine social qui permettront d'améliorer cette méthode pour l'avenir.

Par ailleurs, l'expérimentation qui devait durer trois ans a été réduite à dix-huit mois en raison des contraintes de l'agenda politique. Ainsi, du fait de cette durée limitée, les faibles différences constatées entre les zones tests et les zones témoins sur le taux de retour à l'emploi, couplées à la faible puissance statistique de l'expérimentation n'ont pas permis de dégager des résultats suffisamment significatifs et ont engendré un débat autour de l'expérimentation du RSA.

Bernard Gomel et Evelyne Serverin[1] considèrent que les effets du RSA expérimental, mesurés par le protocole d'évaluation, ne permettaient pas de conclure à une généralisation souhaitable. Leur conclusion précise que la généralisation du RSA est donc plus un acte politique qu'une véritable consécration de la démarche expérimentale.

Si ces critiques peuvent être justifiées, il n'en demeure pas moins que l'expérimentation du RSA a eu des effets positifs sur :

- la collaboration entre les différents acteurs concernés par le dispositif (conseils généraux, CAF, MSA, Pôle emploi, etc.) ;
- la mise en place des contrats d'insertion (le taux de contractualisation et la mise à jour des contrats d'insertion pour mieux suivre le parcours) ;
- la connaissance des bénéficiaires du RSA et de leurs besoins ;
- la compréhension des freins à l'emploi ;
- l'appropriation du dispositif par les départements expérimentateurs, qui a permis de l'ajuster, de l'améliorer et de diffuser les enseignements aux autres départements.

Au final, on peut considérer cette expérimentation comme un essai avant généralisation, qui a permis d'étudier les différents facteurs-clés de succès de celle-ci. Par les débats qu'il a suscités, on peut également voir dans l'exemple du RSA une démarche grandeur nature de l'expérimentation sociale en France ayant permis d'en dégager les conditions et les limites de mise en œuvre.

[1] Gomel B. et Serverin E. (2009), « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n° 119, juin.

Les conclusions du Comité national d'évaluation du RSA

Conformément à la loi du 1er décembre 2008, le CNE a rendu en décembre 2011 ses principales conclusions concernant la mise en œuvre du Revenu de solidarité active[1]. Cette évaluation s'appuie sur des données de montée en charge progressive du dispositif. On comptait 1,9 million de foyers bénéficiaires en juin 2011 dont 1,4 million de foyers allocataires du RSA socle et 0,5 million de foyers bénéficiaires du RSA activité seul.

Le rapport d'évaluation met en avant plusieurs sujets liés à la mise en œuvre et à l'impact du RSA :

- le non-recours au RSA reste élevé essentiellement pour les bénéficiaires potentiels du RSA activité seul puisque 68 % ne feraient pas valoir leur droit. Et on estime que le « manque à distribuer » serait de plus de 3 milliards d'euros ;
- le RSA activité diminue substantiellement l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire la distance à laquelle les bénéficiaires se trouvent par rapport au seuil de bas revenu :
- en revanche, après deux ans de fonctionnement, le RSA n'a pas eu, pour l'instant, d'effet significatif sur le marché du travail. Le dispositif n'aurait pas particulièrement encouragé le recours accru au temps partiel par les employeurs, alors que ce risque était souvent mis en avant par les détracteurs du RSA avant la loi de généralisation ;
- malgré l'obligation d'inscription des bénéficiaires du RSA au service public de l'emploi et le champ des droits et devoirs correspondant, nombreux sont ceux qui ne bénéficient pas réellement d'une orientation et d'un accompagnement dans un parcours d'insertion.

Le CNE préconise enfin qu'un suivi attentif en termes d'évaluation puisse se poursuivre du fait que la mesure est encore dans une phase de montée en charge. Les différents outils mis en place, en collaboration avec les services administratifs, dans le cadre de cette évaluation ne produisent que leurs premiers résultats, et ceux-ci méritent encore d'être stabilisés puis confirmés.

3 ■ Une expérimentation à l'échelle locale : le projet de la Mission locale de Marseille

Le projet APIPAQ (Accompagnement partenarial d'itinéraires personnalisés d'accès à la qualification), mené par la Mission locale de Marseille, fait partie des expérimentations retenues dans le cadre des appels à projets financés par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) en 2009[2]. Centré sur la thématique de la lutte contre le décrochage scolaire, il vise à accompagner les jeunes en dehors de l'institution scolaire vers un projet de qualification correspondant à leurs potentialités, par des mesures d'insertion ou de qualification adaptées.

Il consiste à mettre en place, hors des murs de l'école, des lieux d'accueil et d'écoute des jeunes et de leurs parents. Ces lieux d'écoute sont des plateformes qui font

[1] Rapport disponible sur www.solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf.
[2] Voir le site du FEJ : www.experimentationsociale.fr.

intervenir plusieurs acteurs (mission locale, mission d'insertion de l'Éducation nationale, etc.) afin de proposer une large palette de services.

Le dispositif APIPAQ vise trois objectifs principaux :

- accompagner les jeunes, en dehors de l'institution scolaire et en lien avec elle, vers un projet de qualification : maintien ou retour en établissement scolaire, accès à une formation professionnelle, signature d'un contrat en alternance ;
- développer l'efficacité de la coopération entre les partenaires du territoire autour d'un outil commun ;
- réduire significativement les sorties du système éducatif sans qualification.

Les choix de la Mission locale de Marseille

*Par **Daniel Wehrlé**, responsable du développement territorial et partenarial à la Mission locale de Marseille*

« Marseille regroupe quatre bassins académiques de l'Éducation nationale (36 lycées ou lycées professionnels, 71 collèges). Sa Mission locale est la plus grande de France : 9 relais dans les zones urbaines sensibles, 18 points d'accueil dans les centres sociaux et 60 % des jeunes qui quittent le système scolaire sans qualification et sont accueillis par les missions locales. L'Éducation nationale sur le bassin marseillais, et plus largement sur le département, a identifié 8 000 élèves qui ont été qualifiés de "disparus" de la "base élèves" académique.

Pour cette expérimentation, nous avons choisi de nous intéresser à 500 jeunes repérés, dont 250 sur le groupe test, 250 sur le groupe témoin. Enfin, 29 missions locales de la région PACA ont signé une convention de coopération avec deux rectorats, celui de Nice et d'Aix-Marseille, pour justement aller vite, échanger nos bases de données, travailler sur des informations très précises concernant ces jeunes qui sont appelés ou baptisés "décrocheurs". Enfin, il y a aussi la circulaire du 22 avril 2009 relative à la prévention du décrochage scolaire et l'accompagnement des jeunes sortants sans diplôme du système scolaire.

C'est donc forts de ce mouvement d'ensemble que nous avons mené notre expérimentation. Il s'agit de mettre en place des plateformes, trois dans les quartiers Nord de Marseille, dans le centre-ville et un peu plus sur le bassin Est. À travers ces plateformes qu'on a confiées à un prestataire extérieur, il s'agissait de pouvoir accueillir des jeunes qui ont décroché et qui ont été repérés par les différents intervenants, de les mobiliser ou de les remobiliser sur des ateliers collectifs, et d'assurer un accompagnement personnalisé. Nous avons trois objectifs : que ces jeunes retournent à l'école ; qu'ils bénéficient d'une formation professionnelle ; ou qu'ils arrivent à signer un contrat en alternance.

Pour cela, il fallait voir, définir, identifier qui était décrocheur : on a appelé décrochage la rupture qui interrompt durablement la scolarité d'un élève à la suite d'un processus le conduisant à s'affranchir volontairement de l'obligation d'assiduité. Par exemple, la perte d'un proche a un effet considérable sur la déscolarisation. Ce ne sont pas seulement les apprentissages qui posent problème à l'école, le décrochage est multifactoriel. Il y a beaucoup d'éléments de causes sociales cumulées qui révèlent pour nous un public nouveau. Le décrochage commence de plus en plus tôt, au collège ou même parfois au primaire. C'est un phénomène européen : 15 % de jeunes décrochent de l'école. C'est donc une inquiétude majeure.

Ces plateformes ont comme originalité de confier à un prestataire le suivi et l'accompagnement de ces jeunes. Pourquoi ? Parce que, selon nous, tout se joue au moment où il y a une rupture : pendant les quelques mois qui suivent, il faut une mobilisation très forte de l'ensemble des acteurs. Nous risquons vraiment de perdre ce jeune, et lui, de rester à la maison sans rien faire. "Ne rien faire", ce n'est pas évident. Nous étions donc dans une véritable action de soin : le traitement du décrochage. Les plateformes avaient pour originalité d'associer l'ensemble des partenaires sur un territoire et de proposer des ateliers collectifs sur le principe de ce qu'on appelle la pédagogie de la réussite pour permettre aux jeunes de réussir quelque chose et leur redonner confiance pour repartir vers l'apprentissage d'une qualification.

Or, ce qui est nouveau, c'est que le décrochage est presque devenu banal chez ces jeunes : ne plus aller à l'école n'est "pas très grave", presque "tendance". Certains jeunes ne croient plus que l'acquisition d'une qualification peut permettre une situation ou une position sociale confortable. Nous sommes donc face à des phénomènes qui ont un enjeu politique très fort.

La pédagogie de la réussite repose sur des ateliers de création d'un blog sur Internet, sur l'obtention d'un certificat de navigation sur Internet, du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur... Tout cela se déroule pendant les premières semaines. Ensuite, il y a une interaction avec les dispositifs existants. Nous utilisons ce qui existe et nous essayons de créer des liens. Mais la nouveauté avec cette expérimentation est que malgré le statut scolaire de l'élève, encore sous statut Éducation nationale, nous réussissons à combiner avec les partenaires – une école de la deuxième chance, des organismes de formation – des immersions de quelques jours pour que l'élève reconstruise son projet et se remette sur la voie de l'apprentissage. Si on veut généraliser ces plateformes, cela ne pourra se faire qu'à partir du moment où le partenariat est déjà consolidé, où les cloisonnements de l'Éducation nationale sont tombés parce que le chef d'établissement est le pivot et que son investissement conditionne le succès du projet.

L'important dans la perspective d'une généralisation est qu'en amont il y ait un partenariat solide avec des organismes de formation, des écoles de la deuxième chance, tous les partenaires que l'on peut trouver dans les structures de la Mission locale et avec l'Éducation nationale. »

Méthode d'évaluation retenue

Le dispositif d'évaluation s'appuie sur deux volets : le premier est de nature quantitative et destiné prioritairement à évaluer la pertinence du dispositif APIPAQ, le second est qualitatif et s'articule autour de deux enjeux majeurs de l'expérimentation, le fonctionnement interinstitutionnel d'une part, et les conduites du public des jeunes « décrocheurs », d'autre part.

Afin de mesurer dans de bonnes conditions l'effet relatif du dispositif sur les retours vers des itinéraires d'accès à la qualification, deux groupes de « décrocheurs » ont été constitués de façon aléatoire et équilibrée au fil du repérage des jeunes « décrocheurs ». Dans le premier groupe, le groupe test, seule une partie des jeunes est effectivement orientée vers la plateforme d'accompagnement spécifique au dispositif APIPAQ, les autres se voient proposer un accompagnement traditionnel à l'instar des « décrocheurs » du groupe témoin.

Une enquête téléphonique est mise en œuvre auprès de l'ensemble des jeunes, avec trois interrogations intervenant trois, neuf et dix-huit mois après l'identification de la rupture scolaire. Outre le recueil d'informations sur la diversité des parcours qui conduisent à la rupture, ces interrogations doivent permettre un suivi des parcours, entre mobilisation des ressources offertes par les divers intervenants et retour vers un système de qualification. La dernière interrogation doit permettre de juger des effets à moyen terme d'APIPAQ sur la réintégration des jeunes dans un dispositif qualifiant et leur implication (assiduité, satisfaction par rapport à ce retour, élaboration d'un projet, éventuelle obtention de diplôme). L'approche qualitative porte à la fois sur les évolutions du travail institutionnel (analyse de l'existant et étude des transformations des modes de coordination) et l'identification des conditions de généralisation des facteurs favorisant une meilleure prise en charge globale du problème du décrochage scolaire.

Conclusion

Bien que constituant une pratique encore récente en France, la démarche d'expérimentation sociale soulève de multiples questions sur la construction et l'amélioration des politiques sociales. Elle apporte sans aucun doute de la rigueur dans la possibilité d'articuler innovation sociale et évaluation. Cependant, dans le champ social, il est difficile de réunir toutes les conditions nécessaires pour que cette « rigueur scientifique » puisse produire tous ses effets.

Pour répondre à cette difficulté, deux pistes de réflexion sont envisageables :

- délimiter le périmètre ou le type d'innovation sociale qui paraissent les mieux appropriés pour utiliser la méthode d'expérimentation sociale ;
- développer des démarches inspirées de la méthode expérimentale mieux adaptées au secteur particulier des politiques sociales.

Point de vue

De l'opportunité des expérimentations

Intervention d'**Étienne Grass**

Actuellement directeur de cabinet de la ministre des Droits des femmes, porte-parole du gouvernement, il était au moment du séminaire conseiller social à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Il fut encore auparavant directeur-adjoint de cabinet du haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté.

L'expérimentation sociale, c'est une innovation de politique sociale conduite d'abord à une petite échelle. Mais elle est conduite dans des conditions telles qu'une évaluation rigoureuse pourra en être faite afin de préparer sa généralisation. Ces différents éléments sont importants. N'est pas une expérimentation sociale – et vous verrez qu'il est important de bien définir le champ couvert – un projet conduit sans qu'on ait l'intention de le généraliser.

Si vous avez un ensemble de personnes qui, sur un territoire donné (comme ceux qui ont inventé le RMI : le Centre communal de l'action sociale-CCAS de Besançon ou la communauté de Vitré), répond à une demande locale, vous faites de l'innovation sociale. Si vous vous mettez en situation de généraliser cette innovation, vous devez le penser dès le départ comme un projet qui est soutenable, y compris du point de vue de ses coûts pour l'ensemble de la collectivité publique, et soutenable dans un autre contexte ou dans un autre territoire donné.

L'expérimentation sociale dite de Hawthorne, célèbre aux États-Unis, a été conduite dans deux usines d'une même entreprise. On avait dit au personnel d'une première usine : « Vous faites une expérimentation pour obtenir des gains de productivité » ; dans l'autre usine on avait adopté le même système mais sans parler d'expérimentation. On a constaté dans l'usine qui faisait officiellement l'objet d'une expérimentation des gains de productivité nettement supérieurs. Le simple fait d'avoir indiqué à un groupe de personnes « vous êtes suivis de près parce que vous êtes en expérimentation » a conduit à une mobilisation plus grande.

C'est aussi potentiellement ce qu'on pouvait constater dans le cadre des expérimentations du RSA. L'engagement des personnes qu'on obtient pour une expérimentation n'est pas forcément reproductible quand on souhaite généraliser.

Pourquoi insister sur cette méthode particulière ?

D'abord, il est honnête de dire que la France est le pays qui a la plus forte tradition d'innovation sociale. C'est aussi le pays qui a le plus de collectivités locales (de très loin) et à qui, comme sans doute les Pays-Bas, on confie beaucoup de responsabilités. On peut revenir sur l'expérience du RMI, mais l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) s'est aussi créée sur des expérimentations sociales. Et de nombreuses prestations sociales se sont définies d'abord par une innovation sociale locale.

La France a aussi une tradition particulière de l'ingénierie sociale. C'est le cas dans la gestion des crédits, dans les procédures de marchés publics, dans les procédures d'achat de formations professionnelles, de mise en œuvre de programmes d'insertion innovants, etc. Quand on fait de l'ingénierie en matière sociale, le simple fait de réussir conduit souvent à s'en tenir à la seule réussite du projet innovant. Voici un exemple assez parlant : quand on met en place des programmes de microcrédit, il n'est pas rare que le simple fait de réussir à monter ce programme soit en soi une réussite. Et devoir évaluer l'impact du programme sur les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires est considéré comme la question d'après, ce n'est pas la question sur laquelle on est immédiatement concentré. En revanche, il est assez peu contestable (de nombreux rapports le disent) que l'État ne s'est pas organisé pour capitaliser les innovations menées au niveau local.

Dernier élément de contexte qui n'est pas le plus négligeable : le développement de l'expérimentation sociale répond aussi à un contexte où l'absolue priorité de tous les États membres de l'Union européenne est d'améliorer l'efficacité de la dépense sociale. Donc l'impact marginal de tout euro supplémentaire dépensé dans le domaine social doit être prouvé.

Quand ne faut-il pas expérimenter ?

La question est formulée de cette façon à dessein. Il ne faut pas expérimenter quand il y a une urgence financière ou sociale qui appelle des mesures d'envergure supérieure. Il n'y a pas lieu d'expérimenter non plus quand on peut considérer que tous les éléments existent pour la prise de décision, et c'est fréquemment le cas. Il n'y a pas non plus lieu d'expérimenter à l'inverse quand le projet n'est pas suffisamment défini.

On ne doit pas non plus expérimenter quand les conditions juridiques ne sont pas réunies. Le principe d'égalité constitutionnelle est assez rigoureux, notamment dans le domaine fiscal et dans celui des prestations sociales. Même si on a un cadre juridique qui permet d'expérimenter, il n'y a pratiquement pas de marge de manœuvre pour expérimenter des dispositions fiscales spécifiques sur un territoire donné. Il n'y a pratiquement pas de marge de manœuvre non plus si vous voulez expérimenter d'autres prestations familiales sur un territoire donné. Ce serait impossible dans le cadre juridique actuel – ou alors il faudrait s'assurer que les prestations expérimentales proposées ne créent pas de perte de chance pour les personnes qui en bénéficient par rapport aux prestations existant sur le reste du territoire national.

Les domaines de développement de l'expérimentation sociale

Ce sont les suivants :

1) *Quand on cherche à tester un renforcement de l'intensité d'un programme public ou d'une prise en charge publique*. C'est le cas notamment en matière de crèches, de prise en charge de l'accueil de la petite enfance, d'orientation professionnelle et notamment l'orientation post-bac ; les programmes d'accompagnement des chômeurs ou des patients, comme l'assurance maladie en a conduits récemment. Là, il y a tout lieu d'expérimenter puisque vous pouvez mettre face à face un programme de base que vous proposez à l'ensemble de la population et un programme supplémentaire ou un peu meilleur que vous proposez à un groupe spécifique.

2) *Quand on a une solution totalement nouvelle qui n'existe pas sur le reste du territoire national*. Par exemple, le microcrédit ou le programme d'accompagnement des malades

chroniques que l'assurance maladie a mis en place, ce qu'on appelle le *disease management*, c'est-à-dire des programmes spécialisés d'accompagnement téléphonique par des infirmières de patients diabétiques ou atteints d'hypertension.

3) *Quand on a un programme qui repose principalement sur une logique d'incitation financière*. C'est vrai du Revenu de solidarité active, c'est vrai de la plupart des dispositifs d'aides sociales. Les grandes expérimentations sociales sont sur ce champ-là. Je pense notamment au programme des assurances santé américaines sur la rémunération de médecins, ou même à un programme célèbre mené en Californie qui a concerné les différents modes d'assurance santé qu'on peut proposer à des assurés et qui a montré l'impact de la couverture santé sur la dépense de santé[1].

Il faut aussi ne pas négliger les incitations non financières. Le système de santé britannique, par exemple, a testé la valorisation du don du sang. Dans un premier temps, après la guerre – c'est une expérimentation ancienne –, le système de santé britannique a proposé une livre sterling à toute personne qui irait donner du sang. Il y avait une pénurie chronique de sang, et les dons se sont complètement arrêtés quand on a proposé de les rémunérer. Pourquoi ? Parce qu'une livre, c'est insultant pour une personne qui vient donner son sang. Elle donne plus que cette valeur-là et elle n'en attend pas de valorisation financière. Dans une autre partie du territoire britannique, on a testé l'idée de donner un repas et d'accompagner ce don en le valorisant, c'est-à-dire avec des personnes présentes qui montrent bien que vous êtes dans une situation de donner quelque chose. Et les dons ont sérieusement augmenté. C'est donc sur la base de ces expérimentations que le système de santé britannique s'est mis à développer ce mode d'accompagnement du don du sang qui semble le plus performant.

4) Enfin, les économistes vous diront qu'il y a tout lieu d'expérimenter (ou qu'il n'y a pas de raison de ne pas expérimenter) *quand on veut tester un dispositif d'information des usagers*. On s'est rendu compte par exemple qu'il y a très peu de bénéficiaires potentiels qui utilisent leur aide à l'acquisition d'une complémentaire santé qui va au-delà de la Couverture maladie universelle. Il fallait mettre en place un dispositif qui mobilisait les données administratives des Caisses d'allocations familiales pour aller au-devant de ces bénéficiaires. Là, quand on veut tester deux manières d'informer les bénéficiaires, on gagne doublement en mettant en place des programmes différents. On gagne d'abord car on verra quelle est la manière d'informer la plus performante pour développer le recours au droit. Et on gagne aussi parce qu'on aura un territoire où le recours au droit va se développer fortement et un territoire où le recours au droit ne va pas se développer, donc on pourra évaluer l'impact même du dispositif en comparant ces deux territoires.

Les données existantes en matière d'expérimentation sociale deviennent conséquentes désormais en France, notamment grâce à un appel à projets doté de 20 millions d'euros en 2008. On a reçu 600 demandes qu'on a dû trier. Bien évidemment, on ne voulait soutenir que des projets (une quarantaine au final) qui répondaient aux critères définis en amont. Donc on a incité tous les porteurs de projet qui nous semblaient prometteurs à se mettre en relation avec des équipes de recherche susceptibles d'évaluer leur programme. Il y a eu énormément de pertes en ligne. On a ensuite essayé de mieux structurer les choses, également parce qu'on avait plus de moyens dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Celui-ci a été

[1] Bras P.-L. et Duhamel G. (2008), *Rémunérer les médecins selon leurs performances : les enseignements des expériences étrangères*, Rapport de l'IGAS, Paris, La Documentation française, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000596/0000.pdf.

doté de 100 millions d'euros sur trois ans. Assez vite, la question s'est posée d'avoir une structuration suffisante dans laquelle on est transparent. On ne crée pas de passe-droit, ce qui est évidemment le risque, contre lequel il est extrêmement difficile de lutter. En même temps, on répond bien à la commande, c'est-à-dire qu'on ne soutient que des projets évalués de façon rigoureuse.

La clé repose, de mon point de vue, sur l'idée de fonctionner en deux temps. Il s'agit en premier lieu de permettre aux porteurs de projets de présenter leur projet, en les incitant au besoin à se rassembler. Il faut dans un second temps identifier le terrain d'évaluation qui existe sur un thème donné et ce que les évaluateurs ont envie de porter.

Un dernier mot sur l'action de l'Union européenne puisque la promotion de l'expérimentation sociale ne s'arrête pas aux frontières du territoire national. Il y a aujourd'hui une opportunité de développement de l'expérimentation sociale au niveau européen qui est liée à plusieurs choses. Sur insistance de la France et de la Commission européenne, il y a maintenant dans la stratégie de l'Union européenne – UE 2020 – des objectifs de réduction de la pauvreté. Ces objectifs ont un immense mérite : il existe des indicateurs sous-jacents pour les suivre. Ces objectifs vont se concrétiser dans la création d'une plateforme européenne de la pauvreté. Si nous arrivons à pousser plus loin notre avantage sur cette thématique, nous avons deux débouchés évidents. Le premier, c'est qu'il y a un large consensus au niveau communautaire sur le fait que ce qu'on a appelé la méthode ouverte de coordination (MOC), autrement dit les échanges de bonnes pratiques entre États membres et les échanges sur les politiques conduites par les États membres dans le domaine de l'inclusion sociale, doit être à la fois prolongé et amélioré pour déboucher sur des choses plus concrètes. L'expérimentation sociale répond clairement à ce besoin. La deuxième chose, c'est que dans le Fonds social européen (FSE), doté d'un budget de 75 milliards d'euros sur l'ensemble de l'Union et sur l'ensemble de sa période de programmation, il y a à l'évidence de la place pour conduire de l'évaluation digne de ce nom.

Point de vue

La mise en œuvre de l'expérimentation du RSA

Intervention de **Luc Jerabek**

Ancien directeur de l'Agence nouvelle des solidarités actives

L'Agence nouvelle des solidarités actives a accompagné 24 départements sur les 30 qui se sont déclarés volontaires pour expérimenter le revenu de solidarité active (RSA) au niveau national. On peut donc prétendre avoir accompagné la première expérimentation sociale d'ampleur nationale, alors que le cadre légal qui permet l'expérimentation est récent, puisque les premiers textes permettant l'expérimentation datent de 2003, avec des décrets de mise en application publiés en 2004.

La mise en œuvre de l'expérimentation repose sur un cadre très construit puisque la législation oblige au respect du principe d'égalité. Effectivement, en construisant un projet qui s'appuie d'abord sur un diagnostic de territoire, on déroge à ce principe. D'ailleurs, les premiers diagnostics faits sur les territoires ont permis, entre autres, de mettre au jour le fait que, parmi les bénéficiaires du RMI, 65 % étaient déjà en emploi. Ce fait connu dans les études ne l'était pas forcément de la plupart des élus ou de la plupart des acteurs pour qui les bénéficiaires du RMI étaient encore souvent des personnes très éloignées de l'emploi.

Les conseils généraux étaient tenus de préciser le cadre dans lequel ils voulaient mener leur expérimentation à travers un diagnostic selon trois variables :

- **le périmètre, à savoir le public qui va être concerné. Par exemple, intègre-t-on dans le dispositif expérimental des personnes qui travaillent déjà ou qui ont déjà commencé à reprendre un emploi ?**
- **le territoire de l'expérimentation : s'agit-il de l'ensemble du département, d'une agglomération, d'un tiers, d'un quart du département ou encore d'un territoire infra-départemental ?**
- **le calcul du montant de l'allocation.**

Le rôle de l'ANSA a été d'accompagner ces territoires et de contribuer à articuler le national et le local pour en tirer des enseignements en vue d'une généralisation. Notre rôle a donc consisté à faire des préconisations auprès des départements, mais aussi auprès de l'État : par exemple, préconiser de travailler sur un territoire qui soit représentatif du département ne consiste pas simplement à choisir un territoire très sinistré ou au contraire très dynamique, ou d'équilibrer du rural et de l'urbain dans un département qui a les deux composantes. Du côté de l'État, nous recommandions d'améliorer les informations concernant la lisibilité du dispositif pour les bénéficiaires.

L'ANSA a cherché à :

- **harmoniser les choix laissés à la discrétion des départements pour avoir des regroupements à peu près similaires des différents modèles proposés en termes d'expérimentation ;**
- **favoriser la faisabilité du projet par des méthodes de conduite de projet usuelles, en particulier réunir les principaux acteurs, les partenaires, et organiser le projet dans le temps ;**
- **intégrer les personnes destinataires de ce dispositif, à l'époque des personnes qui étaient au RMI ou bénéficiaires de l'allocation parent isolé, et travailler avec elles sur la grande majorité des territoires ;**
- **animer un réseau des départements comprenant des départements non accompagnés par l'ANSA. Il s'agissait donc de favoriser des échanges entre départements et produire un guide sur la généralisation des bonnes pratiques du RSA et du contrat unique d'insertion (CUI), expérimenté en parallèle.**

L'ANSA a donc servi d'interface entre l'État et les départements, mais également entre le département lui-même au niveau central et le territoire infra-départemental retenu pour l'expérimentation (ce qui a été le cas de la plupart des départements).

Il y a eu non pas une évaluation mais des évaluations de l'expérimentation. Le Comité national d'évaluation mis en place par le haut-commissaire a piloté une grande partie des travaux, mais il existait aussi un encouragement fort à ce que les départements développent leur propre évaluation complémentaire en fonction des enjeux de l'expérimentation. Certains départements voulaient par exemple vérifier que le RSA n'allait pas contribuer à précariser l'emploi ou à inciter les entreprises à utiliser ce revenu pour éviter les augmentations de salaires. Une multiplication d'études à la fois quantitatives et qualitatives, des monographies départementales et la volonté d'harmoniser les données remontant de chaque département vers le national ont enrichi cette expérimentation.

Point de vue

L'évaluation du RSA

Intervention de **Yannick L'Horty**

Professeur d'économie à l'université Paris-Est
et chercheur associé au Centre d'études de l'emploi

Plusieurs méthodes ont été déployées dans l'évaluation du RSA. Je parlerai uniquement de la méthode quantitative utilisée dans le cadre de l'évaluation nationale de ce dispositif. Les évaluations dans les départements ont en effet eu des caractéristiques particulières, souvent propres à chaque département.

En matière de RSA, il n'y a pas eu de tirage au sort. Ce n'est pas une évaluation randomisée qui a été faite, il n'y a pas eu de tirage au sort parce que les départements qui étaient associés à l'expérimentation et qui pilotent le RMI et le RSA en France ne l'ont pas souhaité. Les départements ont souhaité que le RSA soit expérimenté sur des territoires choisis par eux. Cela a été une condition posée par les départements pour participer à l'expérimentation et à son évaluation. Et c'était une contrainte qui s'est imposée par la suite à l'évaluation.

Les raisons des départements tiennent à la lisibilité territoriale ou à l'affichage politique. Il y avait une volonté de rendre lisible l'expérimentation du RSA pour l'ensemble des personnes qui allaient bénéficier du nouveau dispositif. Partant de cette contrainte, le travail du Comité d'évaluation a consisté à dessiner des territoires témoins qui ressemblaient autant que faire se peut aux territoires tests du point de vue des variables d'intérêt (ampleur et rythme de retour à l'emploi des personnes qui bénéficient du RSA dans les territoires tests, niveau de vie, situation de logement, etc.).

Une contrainte supplémentaire tient au fait que les territoires tests ont des configurations différentes d'un département à l'autre. Parfois c'est un quartier de ville, parfois seulement quelques communes, parfois un canton, un arrondissement, une unité territoriale d'action sociale, et parfois un département tout entier. Il faut faire avec cette donne. Le Comité national de l'évaluation a mis en œuvre une méthodologie adaptée à cette contrainte qui visait à sélectionner dans chaque département des territoires témoins qui mimaient au mieux, à la fois les périmètres choisis par les départements, et aussi l'intensité des sorties du RMI et des entrées avant la mise en œuvre de l'expérimentation. Il y a eu un travail statistique assez original qui a visé à définir dans chaque département test des territoires qui mimaient au mieux les territoires tests, et à faire accepter la définition de ces territoires aux départements… Les départements avaient la possibilité de ne pas accepter leur territoire témoin. Mais cela s'est très bien passé au final puisque tous les départements ont accepté les territoires témoins proposés par le Comité national d'évaluation.

Une deuxième contrainte s'est imposée aux évaluateurs, celle de la durée de l'expérimentation. On partait initialement pour deux ou trois ans d'observation, et l'expérimentation a finalement été close *de facto* lorsque la décision de généralisation du RSA a été rendue publique. La collecte des données s'est donc réalisée entre janvier 2008 et l'été 2009, c'est-à-dire sur dix-huit mois. Cela équivaut en fait à une réduction de 50 % de la durée de l'observation, donc de la taille des échantillons. La puissance statistique, c'est-à-dire la capacité à détecter véritablement des effets, s'en est trouvée elle aussi réduite.

La contrainte spatiale – ce sont les départements qui choisissent des territoires tests – et la contrainte temporelle, qui a vu la durée de l'observation réduite de moitié, sont deux dimensions importantes pour comprendre l'évolution du RSA.

Au final, pour ces deux raisons, l'évaluation a manqué de puissance. Elle n'est pas complètement satisfaisante du point de vue même des évaluateurs, sur un plan purement scientifique. Mais cela reste un processus d'évaluation absolument unique en France. Aucune autre politique sociale, ni même aucune autre politique publique d'une telle envergure n'ont fait l'objet d'une évaluation aussi approfondie que celle du RSA.

Chapitre 3

La prévention précoce

Guillaume Malochet
Centre d'analyse stratégique

Cinq ans après la publication controversée de l'expertise collective de l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale) sur les troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent, quel bilan peut-on tirer des actions mises en place pour prévenir de façon précoce les risques de vulnérabilité sociale et psychologique ?

Certaines études, essentiellement anglo-saxonnes, indiquent que la mise en place de politiques de prévention dès le plus jeune âge et avant que ne surviennent des risques identifiés serait efficace sur le long terme du point de vue de la santé, de la réussite scolaire, voire des incivilités ou de la délinquance. Ces politiques permettraient d'éviter des interventions curatives plus coûteuses pour la collectivité et aux résultats parfois incertains. Elles viendraient aussi s'ajouter aux dispositifs de prévention existants, dont la vocation universaliste (accueil de tous les publics) ne garantit pas toujours la meilleure adéquation entre l'offre de services et les besoins des publics.

De nombreux professionnels invitent toutefois à aborder avec précaution la question d'un plus grand ciblage des dispositifs de prévention précoce, voire émettent des réserves sur le principe même de leur mise en œuvre. Faut-il vraiment prévenir dès le plus jeune âge la survenue de risques dont rien n'assure qu'ils se réaliseront dans les faits ? Où placer la limite entre la prévention et le contrôle ? En d'autres termes, le remède n'est-il pas pire que le mal ? La vigueur de ce débat moral s'explique en partie par la confusion entre des objectifs de développement cognitif (afin de garantir la meilleure insertion sociale et économique possible aux publics vulnérables, y compris dès le plus jeune âge) et une perspective davantage centrée sur la prévention de la délinquance (par le repérage de facteurs prédictifs dans l'environnement des individus).

Dans les faits, de nombreux programmes expérimentaux se sont développés en France ces dernières années, à partir de méthodologies issues des États-Unis et du Québec. Il importe donc de déterminer si ces programmes innovants parviennent à concilier critères d'efficacité et principes éthiques. Cette démarche requiert avant tout l'étude du contenu de ces actions, de leurs modes opératoires (identification des publics cibles, modes de coordination entre professionnels, contenu des programmes) et des évaluations disponibles.

En France, la collectivité dépense beaucoup moins en amont, au titre des programmes de prévention, qu'en aval, par la mise en place de dispositifs curatifs. Malgré les dernières réformes[1], les services sociaux interviennent majoritairement au

[1] Cf. loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

sein des familles quand les difficultés éducatives et familiales sont installées, et que le danger sanitaire et social est avéré. Certes, les services départementaux (action sociale et protection maternelle et infantile), les établissements publics de santé (services infanto-juvéniles, maternités, etc.), les caisses d'allocations familiales ou encore les établissements scolaires initient des actions de prévention. Mais leur poids en termes de crédits affectés demeure limité[1]. L'action publique en matière de prévention doit donc acquérir une visibilité et une légitimité plus assurées, ce qui passe aussi bien par des redéploiements budgétaires que par des dispositifs plus ciblés.

La prévention précoce désigne un ensemble d'actions mises en œuvre dès le plus jeune âge en direction d'une population présentant un risque de vulnérabilité. Il s'agit donc d'une intervention visant à éviter qu'une situation jugée défavorable ne se réalise, dans la mesure où ses conséquences apparaissent dommageables pour l'individu (le jeune enfant et/ou ses parents) comme pour la collectivité.

La Charte d'Ottawa, adoptée en 1986 par l'Organisation mondiale de la santé, définit trois niveaux de prévention. La prévention primaire désigne « l'ensemble des moyens mis en œuvre pour empêcher l'apparition d'un trouble, d'une pathologie ou d'un symptôme ». Elle se situe en amont du processus, quand le risque existe mais n'a pas encore eu de conséquences tangibles[2]. C'est dans ce registre que s'inscrit la prévention précoce. La prévention secondaire consiste à « prendre en charge le problème au tout début de l'apparition du trouble, qui peut ainsi être enrayé ». En l'occurrence, une action de prévention secondaire en direction des parents peut avoir des effets en termes de prévention primaire pour leurs enfants[3]. Enfin, la prévention tertiaire a pour objectif d'enrayer les conséquences d'un comportement à risques. Cette typologie permet ainsi de délimiter les objectifs et le public visés par un dispositif de prévention précoce.

L'identification, la sélection et la prise en charge des publics cibles au sein de ces dispositifs suscitent de nombreuses réserves sur les plans éthique (est-ce moralement justifiable ?) et pragmatique (est-ce efficace ?). Entre réserves éthiques et recherche d'efficience en matière de prévention précoce, y a-t-il donc de la place pour une action publique mesurée, coordonnée et respectueuse des personnes ?

Après avoir posé les termes du débat sur le plan moral, ce chapitre examine les conditions de la réussite en matière de prévention précoce, sur la base des évaluations disponibles dans les programmes en cours.

[1] Par exemple, certains auteurs estiment que 4 % seulement des 5,9 milliards d'euros consacrés à la protection de l'enfance (entendue au sens strict comme regroupant uniquement les services de l'aide sociale à l'enfance) sont affectés à des actions de prévention. Ce chiffre, dont le mode de calcul fait débat, peut surtout être retenu pour la tendance qu'il indique. Cf. Hardy J.-P., Lhuillier J.-M. et Thévenet A. (2010), *L'Aide sociale aujourd'hui*, Paris, ESF Éditeur.

[2] Neyrand G. (2004), « La dynamique d'un réseau de prévention psychique précoce. Résistances et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 103-125.

[3] Dugnat M. (dir.) (1996), *Troubles relationnels père-mère/bébé : quels soins ?*, Ramonville Saint-Agne, Erès.

1 ■ Expériences anglo-saxonnes, controverse française

Une approche française plutôt universaliste

En France, la prévention précoce intervient de manière transversale dans l'action publique. Elle recouvre une grande variété de programmes : réseaux de périnatalité, actions de soutien à la parentalité, action éducative précoce[1], etc. En outre, elle met en jeu des acteurs variés, tous niveaux et secteurs confondus. Au niveau local, elle est majoritairement organisée au travers des services de la Protection maternelle et infantile (PMI) et des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP). Ces dispositifs ont pour caractéristique première de ne **cibler aucun public particulier et de reposer sur la participation volontaire des usagers**.

Les services PMI sont chargés de suivre la période périnatale en organisant notamment l'entretien du quatrième mois de grossesse, mis en place dans le cadre du plan périnatalité 2005-2007. Cette rencontre informelle et facultative se déroule le plus souvent avec un médecin ou une sage-femme. Elle répond à deux objectifs : accompagner la femme et/ou le couple dans une démarche de prévention et d'éducation et les orienter vers des interlocuteurs appropriés pour les difficultés d'ordre social ou psychosocial. D'après une étude de l'UNAF (Union nationale des associations familiales), cette mesure n'aurait toutefois pas les résultats escomptés : en 2009, plus de 65 % des femmes interrogées ignoraient l'existence de ce dispositif[2].

Poursuivant des objectifs similaires, les REAAP, créés en 1999, ont pour finalité « de soutenir les parents dans leur rôle éducatif en s'appuyant sur la mise en réseau des intervenants divers travaillant sur ce sujet »[3]. Il s'agit de démarches collectives visant à réunir des parents et à les faire échanger sur leurs expériences, pour acquérir de nouvelles « compétences » et trouver des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent. Pour atteindre cet objectif, les moyens mis en œuvre sur le terrain sont variés. Dans son rapport, la Cour des comptes souligne que les REAAP sont la « seule démarche gratuite et s'adressant à tous les parents »[4]. De son côté, l'évaluation de l'IGAS salue l'impact globalement positif du dispositif, notamment sur le plan symbolique : les parents qui participent aux actions collectives se voient relégitimés et déculpabilisés[5]. Il manque néanmoins une évaluation quantitative de ce programme, pour déterminer si le public touché est bien celui qui a le plus besoin d'être soutenu, et si le dispositif permet de répondre efficacement aux besoins identifiés. Le manque de visibilité de ces réseaux, cumulé à l'absence d'évaluation du dispositif, a conduit à un affaiblissement des REAAP, une réduction des crédits qui leur sont alloués par l'État et la concurrence toujours plus forte due aux initiatives d'autres acteurs locaux ayant compétence en matière de prévention. Le risque serait alors de faire des REAAP, pilotés par l'État, mais financés également par d'autres entités (Caisses d'allocations familiales, Conseils généraux), « une instance interinstitutionnelle qui limite son rôle à

[1] Cela concerne les enfants âgés de 6 à 12 ans, la prévention dite spécialisée concernant les adolescents et les jeunes adultes.
[2] UNAF (2010), *Enquête périnatalité. Regards de femmes sur leur maternité*, www.unaf.fr/IMG/pdf/ENQUETE_PERINATALITE.pdf.
[3] Roussille B. et Nosmas J.-P. (2004), *Évaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)*, Rapport n° 2004-019, IGAS.
[4] Cour des comptes (2009), *Les politiques de soutien à la parentalité*, Rapport public annuel.
[5] Roussille B. et Nosmas J.-P. (2004), *op. cit.*

la délivrance de subventions aux services et aux associations prenant en charge les actions en faveur de la parentalité »[1].

Si les dispositifs de prévention précoce français apparaissent plutôt universalistes, les expériences étrangères invitent à s'interroger sur la pertinence d'une politique davantage ciblée, sans esquiver les problèmes éthiques qu'elle soulève.

Fondements et essor des politiques de prévention précoce

Aux États-Unis, les premiers programmes d'intervention précoce ont été lancés sur une base expérimentale dès les années 1960. Sur le plan théorique, ces interventions s'appuient notamment sur les apports de l'écologie du développement humain.

L'écologie du développement humain

Le psychologue Urie Bronfenbrenner (1917-2005) fut le promoteur de l'approche par l'écologie du développement humain aux États-Unis[2]. Prenant appui sur des études longitudinales[3], ses travaux montrent que le développement d'un enfant est compromis lorsque les facteurs de risque présents dans son environnement (la pauvreté, le fait d'être élevé par un parent isolé, le faible niveau de diplômes des adultes référents, etc.) excèdent les facteurs de protection (la réussite scolaire, l'attachement dont font preuve les parents à son égard, etc.). La démarche clinique associée se donne pour objectif d'intervenir sur l'équilibre entre ces deux types de facteurs pour contribuer au mieux-être de l'individu.

Au Québec, des études initiées dans les années 1980 ont abouti à la publication du Rapport du groupe de travail sur les jeunes, *Un Québec fou de ses enfants*, qui insistait sur l'enjeu que représentait la petite enfance en matière de prévention, en particulier dans les quartiers pauvres et au sein des familles monoparentales[4]. Une étude plus récente menée par Richard Tremblay avance qu'**un dollar investi dès le plus jeune âge en matière de prévention permet d'économiser sept dollars qui auraient sinon été consacrés à des actions répressives et curatives**[5]. Ces conclusions font naturellement l'objet de débats dans la communauté scientifique.

Richard Tremblay est professeur de médecine et de pédiatrie à l'université de Montréal et titulaire de la chaire de recherche du Canada sur le développement de l'enfant. Il participe depuis son lancement, en 1984, au projet ELEM (Étude longitudinale et expérimentale de Montréal), qui consiste à suivre un échantillon de plus de 1 000 garçons ayant fréquenté une maternelle de quartier défavorisé. L'objectif est triple : identifier les facteurs à l'origine des difficultés d'adaptation, suivre

[1] Bastard B. (2007), « Les REAAP, l'accompagnement des parents au niveau local. Institutions, professionnels et parents : partenaires », *Informations sociales*, n° 139, p. 94-105.
[2] Bronfenbrenner U. (1979), *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Cambridge, Harvard University Press.
[3] Une étude est dite longitudinale dès lors qu'elle suit un groupe d'individus dans le temps, en observant leurs évolutions personnelles et collectives en fonction de caractéristiques déterminées en amont.
[4] Bouchard C. (1991), *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes, gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux.
[5] Tremblay R. (2008), *Prévenir la violence dès la petite enfance*, Paris, Odile Jacob.

le développement de ces enfants jusqu'à l'âge adulte et en déduire des programmes de prévention précoce. Le projet se situe donc clairement du côté de la lutte contre la délinquance[1]. En complément, une étude sur des jumeaux nouveaux-nés au Québec a montré que le développement des enfants serait partiellement influencé par des facteurs environnementaux et biologiques[2]. **C'est précisément ce dernier point – le risque de réduction des comportements sociaux à des données biologiques – qui suscite de forts débats, en France et ailleurs, en dépit des évaluations somme toute positives de ces programmes**. La fin ne justifierait en effet pas les moyens.

Du débat éthique à la naissance d'une polémique

En France, ces questionnements éthiques se sont plus particulièrement fait entendre ces dernières années à l'occasion de la publication de rapports liant explicitement ou implicitement prévention précoce et délinquance.

En 2005, l'INSERM a publié une expertise collective sur les troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent[3]. Les experts sollicités inscrivaient leurs réflexions dans la filiation des travaux sur le repérage précoce et la prévention ciblée des comportements à risques. Ils défendaient l'idée que différents facteurs de risque (d'ordres génétique, neurocognitif et/ou environnemental) peuvent interagir, avec une importance accrue lors des moments de vulnérabilité de l'individu (la mère et l'enfant, par exemple, dans les périodes prénatale et périnatale). Les recommandations allaient ainsi dans deux directions : d'une part, la généralisation des programmes de dépistage et de prévention précoces, en particulier ceux qui ciblent la petite enfance, et, d'autre part, le lancement d'études épidémiologiques auprès de cohortes d'enfants et d'adolescents afin d'estimer la prévalence des troubles de la conduite et leurs différents symptômes.

Notons que le rapport INSERM ne proposait pas d'instituer un programme de prévention par étapes dans une organisation très encadrée, mais suggérait plutôt d'identifier dans l'environnement des enfants les aspects qui induisent le plus fréquemment des comportements déviants. **L'approche adoptée n'était donc pas restreinte aux comportements délictueux, mais visait à empêcher l'isolement d'un jeune et sa marginalisation vis-à-vis de la société, de l'école et de sa famille.**

Cette expertise mobilisa contre elle de nombreux professionnels, dont certains participèrent en 2006 au lancement du collectif « Pas de zéro de conduite pour les enfants de trois ans »[4]. Les signataires de l'appel mirent en avant les **risques de stigmatisation inhérents à l'approche en termes de troubles précoces de la conduite**. Ils fustigèrent par ailleurs une **conception prédictive de la délinquance juvénile**, qui ignorerait les possibilités de « développement singulier de l'être humain ».

---

[1] Tremblay R., Charlebois P., Gagnon C., Larivée S., Laurent D., Coutu S., Ethier L., Durning P. et Soussignan R. (1987), *Les garçons agressifs à l'école maternelle. Étude longitudinale, descriptive, prédictive et explicative*, Rapport présenté au Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS), Montréal, Groupe de recherche sur l'inadaptation psychosociale chez l'enfant.

[2] Tremblay R. (2007). « The development of youth violence: An old story with new data », *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 13, n° 3, p. 161-170.

[3] INSERM (2005), *Troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent*, Expertise collective, Paris, Éditions de l'INSERM. Ce document vient compléter un précédent travail sur les troubles mentaux. Voir INSERM (2002), *Troubles mentaux. Dépistage chez l'enfant et l'adolescent*, Expertise collective, Paris, Éditions de l'INSERM.

[4] Cf. www.pasde0deconduite.org/appel/ ; on compte près de 200 000 signataires à ce jour.

Enfin, les dispositifs de prévention précoce auraient tendance à renforcer **les mécanismes de contrôle social** des populations les plus vulnérables.

Dans le débat public, la réception du rapport de l'INSERM vint s'articuler avec celle du rapport remis peu de temps auparavant au ministre de l'Intérieur par le député Jacques-Alain Bénisti[1]. Ce texte mettait au premier plan le dispositif de prévention pour la protection de l'ordre et de la sécurité publics. Deux points firent alors plus particulièrement polémique :

- le rôle de la maîtrise du français et de l'emploi de la langue d'origine par les parents sur le devenir des enfants ;
- l'identification d'une « courbe indicative de délinquance », segmentée en tranches de deux ans, différenciant un parcours déviant d'un parcours normal selon un ensemble de comportements et de facteurs de risque.

Comme l'illustrent ces deux exemples, si la prévention précoce est source de polémiques récurrentes, c'est d'abord parce que ses finalités n'apparaissent pas toujours clairement. Elles oscillent entre prévention et prescription, souci du développement harmonieux des enfants et préoccupations d'ordre public par la lutte contre la délinquance juvénile.

Ainsi, à propos de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, un auteur a souligné « la potentielle perversité d'une extension à l'infini de la prévention qui revient, par anticipation, à placer sous accompagnement et tutelle publique des personnes et des familles alors même que rien objectivement ne permet de mettre en doute le respect de leurs obligations parentales, surtout si elles ne sont que futures »[2]. La réduction du parcours biographique d'un individu à une trajectoire probabiliste ferait de lui la cible d'une « gestion prévisionnelle des risques » vis-à-vis de laquelle on devrait user de prudence méthodologique et de vigilance politique[3].

Il paraît donc nécessaire de distinguer les politiques visant la promotion de l'épanouissement de l'enfant (acquisition de capital social) au sein des familles les plus vulnérables et celles dont l'objectif explicite est de prévenir la délinquance. Les publics bénéficiaires de ces actions se recoupent parfois mais ils ne doivent en aucun cas être systématiquement assimilés, sous peine d'associer les publics les plus fragiles aux auteurs d'actes délinquants.

La manière dont a été reçu un récent rapport de Jean-Marie Bockel illustre bien les tensions actuelles en matière de prévention précoce[4]. L'ancien secrétaire d'État y souligne que « la lutte contre la délinquance juvénile doit d'abord passer par le soutien à la fonction parentale, dans un contexte de crise de l'autorité et de déstabilisation des structures familiales ». Il propose notamment que soit mis en place un « repérage précoce des enfants en souffrance », afin que la réponse sociale ne soit plus fonction des seuls passages à l'acte délinquant. Mais des craintes quant à la stigmatisation de

[1] Bénisti J.-A. (2004), S*ur la prévention de la délinquance*, Rapport remis au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, octobre.
[2] Lafore R. (2007), « Les montages institutionnels de la protection de l'enfance : entre justice et administration », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 15.
[3] Castel R. (1981), *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Éditions de Minuit.
[4] Bockel J.-M. (2010), *La prévention de la délinquance des jeunes*, Rapport au président de la République, ministère de la Justice et des Libertés, novembre.

publics dits « à risques » n'ont pas manqué, à nouveau, d'être exprimées. Quels signes justifieront-ils que la puissance publique assume une intervention précoce dans le milieu familial ? Comment se fera l'équilibre entre incitation et coercition ?

2 ■ Quelles conditions de réussite pour les programmes de prévention précoce ?

Trois questionnements semblent pouvoir éclairer la réflexion :

- quel dosage opérer entre une approche universaliste (destinée à tous les publics) et une approche ciblée sur les plus vulnérables ?
- quelle est l'organisation institutionnelle la plus pertinente ?
- quels modes d'actions privilégier pour lutter contre la stigmatisation potentielle des publics ?

Universalisme ou ciblage des publics ?

Faut-il cibler les publics bénéficiaires des programmes de prévention précoce ou plutôt ouvrir ceux-ci de façon inconditionnelle ?

Au Royaume-Uni, le programme « *Sure Start* » fournit une illustration utile, dans la mesure où le ciblage initial des publics a aujourd'hui laissé place à un fonctionnement beaucoup plus ouvert, reposant sur une logique universaliste. Mais cette évolution est elle-même remise en cause par les responsables britanniques, qui se fondent sur les récentes évaluations du programme.

Sure Start (Royaume-Uni) : un programme gouvernemental pour « donner le meilleur départ possible aux enfants »

Lancé en 1998 à l'initiative du gouvernement travailliste de Tony Blair, le programme *Sure Start* s'inscrit dans un objectif global de **réduction de la pauvreté infantile**. En plus de dix ans, il a gagné en ampleur. Il s'agissait à l'origine de cibler les familles résidant dans des quartiers défavorisés, depuis l'annonce de la grossesse jusqu'aux 4 ans de l'enfant. Désormais, le programme s'adresse à tous les enfants jusqu'à 14 ans, voire 16 ans s'ils sont en situation de handicap, avec une implantation locale beaucoup plus large. Le mot d'ordre « ***Every Child Matters*** » (chaque enfant compte) indique le basculement vers une logique davantage universaliste.

Les centres *Sure Start* développent une **offre intégrée de services** aux familles (accueil et prééducation des jeunes enfants, soins médicaux). C'est la collectivité qui finance l'ensemble du programme. L'objectif pour 2010 est de parvenir à 3 500 centres homologués.

Les évaluations de ce programme font l'objet de vifs débats dans la mesure où elles livrent un tableau en demi-teinte[1]. Ainsi, la *National Evaluation of Sure Start* dirigée par le Pr. Edward Melhuish montre que les conséquences positives associées au fait de bénéficier des services offerts par les centres *Sure Start* ne concernent pas les familles

[1] House of Commons, Children, Schools and Families Committee (2010), *Sure Start Children's Centres*, Fifth Report of Session 2009-2010.

les plus défavorisées (mères adolescentes en situation de monoparentalité, couples sans emploi)[1]. Pour la ministre en charge du dossier, Sarah Teather, les deux interrogations principales doivent porter sur :

- l'**opportunité de maintenir une approche universaliste**, seule à même de garantir l'accès de tous au programme mais très coûteuse pour la collectivité, au détriment des publics prioritaires ;
- l'**opportunité de mettre à contribution les familles** les plus aisées et d'affecter les financements publics en priorité aux actions efficaces menées localement dans les centres[2].

En France, les réseaux locaux de périnatalité apportent une aide aux personnes les plus fragiles, dans une logique différente de celle des PMI. Ces réseaux reposent sur la mobilisation d'acteurs locaux, centres hospitaliers, caisses d'allocations familiales, Conseils généraux (à travers les services PMI et aide sociale à l'enfance), avant, pendant et après la naissance. L'objectif général de réduction de la mortalité périnatale, généralement centré sur une approche médicale, peut s'ouvrir à d'autres dimensions. Par exemple, le réseau de Seine-Saint-Denis Ouest a mis en place des réunions pluridisciplinaires pour discuter entre professionnels des situations repérées comme problématiques (absence d'hébergement stable de la mère, violences conjugales, pathologies psychiatriques, isolement relationnel, etc.). Il s'agit d'améliorer la prise en charge conjointe des patientes présentant des risques médicaux, psychologiques et sociaux. Une permanence d'accès aux soins de santé en périnatalité a également été ouverte dans le cadre de ce réseau pour les femmes sans couverture sociale et/ou ne bénéficiant pas de suivi médical pendant leur grossesse. Enfin, l'hôpital Delafontaine de Saint-Denis dispose d'une unité de psychiatrie périnatale qui s'adresse à toutes les femmes suivies dans le cadre du réseau. Une puéricultrice se rend au domicile des familles lorsque la situation le nécessite.

Les difficultés persistantes au sein d'un réseau local de périnatalité

*Intervention du **Dr Hélène Decroix**, gynécologue, coordinatrice du réseau local de périnatalité Seine-Saint-Denis Ouest, Conseil général de Seine-Saint-Denis*

« Parmi les difficultés persistantes, on peut évoquer la prise en charge des femmes dites "désinsérées", qui sont totalement isolées sur le plan social et affectif, et sur lesquelles pèse l'incertitude de l'hébergement. Ce type de situations entraîne une pathologie de la grossesse, de la grande prématurité et une pathologie du lien mère-enfant. Nous aimerions pouvoir mettre en place un hébergement qui permettrait de suivre ces femmes pendant la grossesse, sous forme d'un accompagnement médical mais également plus global, psychosocial, éducatif. Nous voudrions également proposer un lieu en sortie de maternité pour permettre à ces femmes de se "poser" avec leur bébé. Un trop grand nombre de femmes sont adressées au 115 en sortie de maternité pour quelques jours puis se retrouvent à errer d'hôtel en hôtel, ce qui n'est sans doute pas optimal pour l'avenir et la construction de la relation entre une mère et son enfant. »

[1] Cf. plus loin son intervention retranscrite.
[2] Asthana A. (2010), « Sure Start children's centres told to charge for some services », *The Observer*, 14 novembre.

Dans les programmes expérimentaux de prévention précoce qui se développent en France, le fait de cibler certains publics est clairement assumé comme une condition de réussite. Sur le plan méthodologique, ces actions reposent sur deux spécificités :

- l'inscription dans un protocole d'expérimentation sociale « randomisée »[1] ;
- l'identification de facteurs de risque pour les publics vulnérables. Elle permet de cibler l'intervention précoce sur les personnes qui en retireront potentiellement le plus de bénéfices. Il s'agit donc de développer une approche fondée sur un principe d'équité, visant à restaurer les conditions d'une égalité des chances entre les personnes. Les critères d'inclusion des personnes sont définis avant la mise en place des programmes, ce qui rompt avec une perspective universaliste d'ouverture inconditionnelle mais est censé prémunir contre les inégalités sociales observées à travers le recours aux aides sociales[2]. Les interventions sont menées le plus souvent auprès des parents, dans le but « d'améliorer les compétences parentales, et notamment le sentiment d'efficacité personnelle et la capacité de coopération avec les professionnels, les institutions et d'autres parents »[3].

Quelle organisation institutionnelle ?

Comment coordonner les actions de prévention précoce sur le plan institutionnel, aux niveaux national et local ? Comment garantir l'autonomie des différents acteurs impliqués, tout en opérant un décloisonnement de leurs interventions ?

La nécessité de travailler en réseau est régulièrement réaffirmée dans de nombreuses recommandations récentes en matière de protection de l'enfance. Ainsi, dans son récent avis sur la pédopsychiatrie, le Conseil économique, social et environnemental fait valoir les apports d'une politique de prévention qui s'appuie sur un repérage précoce des troubles du comportement chez les enfants et sur un travail en réseau avec l'ensemble des acteurs du monde médical et éducatif[4]. De même, l'ancienne Défenseure des enfants, Dominique Versini, préconisait le développement de « réponses coordonnées d'aide et de soutien aux parents en situation de vulnérabilité », ce qui implique de faire travailler ensemble tous les acteurs qui entrent dans le champ de l'enfance et de la famille (élus, associations, services déconcentrés de l'État)[5]. Mais le pilotage repose encore trop souvent sur l'engagement de personnalités fortes, capables de réunir des acteurs institutionnels, sans véritable ancrage pérenne. En la matière, il n'existe aucun encadrement juridique et le soutien politique est fonction des situations locales.

---

[1] Cf. chapitre 2.
[2] Warin P. (2010), « Le non-recours : définition et typologies », *Document de travail*, Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), juin, http://odenore.msh-alpes.fr/node/151.
[3] Centre d'analyse stratégique (2007), « Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien-être de leurs enfants ? Une perspective internationale », *La Note de veille*, n° 85, décembre, www.strategie.gouv.fr/content/note-de-veille-n%C2%B085-lundi-10-decembre-2007-analyse-quelles-politiques-d%E2%80%99accompagnement-des-p.
[4] Conseil économique, social et environnemental (2010), *La pédopsychiatrie : prévention et prise en charge*, Avis présenté par Jean-René Buisson, février.
[5] Défenseure des enfants (2010), *Précarité et protection des droits de l'enfant*, Rapport public thématique, p. 169 et suivantes.

Pour une prévention relationnelle fonctionnant en réseau

*Intervention de **Gérard Neyrand**, sociologue, professeur à l'université Paul-Sabatier de Toulouse*

« Plutôt que de sur-responsabiliser des parents souvent démunis des ressources qui leur auraient permis de tenir de façon plus efficace leur position parentale, ne vaut-il pas mieux travailler à l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur environnement ? Les professionnels de terrain, notamment en matière de santé mentale et de petite enfance, semblent marquer aujourd'hui un regain d'intérêt pour une démarche préventive plus relationnelle, plus prévenante à l'égard des familles.

Si ce modèle trouve un tel écho, ce n'est pas uniquement en raison de sa logique interne. C'est aussi parce qu'il permet d'associer un bien plus grand nombre d'acteurs à la démarche de prévention. Il présente en effet l'avantage, en démédicalisant l'approche, de pouvoir y associer un nombre toujours plus important d'acteurs au-delà des seuls médecins, à condition que ces acteurs soient formés à l'écoute psychique efficace des publics en difficulté. Les pédopsychiatres insistent sur la capacité de cette approche à mobiliser l'ensemble de la chaîne des professionnels de la santé, du psychique et du social. C'est donc certainement vers une démarche en réseau qu'il faut s'orienter, même si cela suppose un certain nombre de difficultés pour la gestion de la prévention. Celle-ci se retrouve en effet placée devant un choix politique difficile, puisqu'il faut choisir entre des stratégies qui n'ont ni le même coût, ni les mêmes objectifs, ni la même temporalité. Le choix est délicat car il faut évaluer les coûts mais aussi les bénéfices de chacune des démarches préventives et arbitrer entre des choix stratégiques complexes. Le plus judicieux serait de promouvoir une intervention coordonnée. La mise en réseau permet la coordination entre maternité, hôpital, crèche, maternelle, etc. Elle favorise également l'écoute et l'accompagnement. »

Des expérimentations en cours apportent des éléments intéressants sur la façon de concevoir l'organisation institutionnelle en matière de prévention précoce. Ainsi, le programme « Parler Bambin », expérimenté d'abord dans trois crèches et dont l'extension à douze crèches supplémentaires de l'agglomération grenobloise a été décidée en septembre 2009, mobilise des professionnels intéressés et spécialement formés. Il établit un lien étroit entre les concepteurs de l'expérimentation – une équipe de recherche universitaire – et les intervenants au sein du programme.

« Parler Bambin » : lutter contre l'échec scolaire par l'acquisition précoce de compétences langagières dès le plus jeune âge

Comme l'ont montré de nombreux travaux scientifiques, le niveau de développement des capacités langagières influe de façon importante sur la réussite scolaire. Par ailleurs, la maîtrise du langage oral diffère grandement, chez les enfants de 2 à 6 ans, selon l'origine sociale et/ou le niveau de diplôme des parents. Dès les premières années de la vie, des déterminants environnementaux viennent accuser les écarts entre enfants : chômage des parents, habitat dans des zones de ségrégation, monoparentalité. Fort de ces constats, le programme « Parler Bambin » entend intervenir de façon précoce en améliorant l'acquisition des compétences langagières des enfants de 18 à 30 mois. Il s'appuie sur des expériences d'intervention précoce similaires aux États-Unis et au Canada.

« Parler Bambin » a été initié et piloté par le Dr Michel Zorman, médecin de santé publique, en partenariat avec une équipe de recherche en sciences de l'éducation de l'université Pierre-Mendès-France (Cognisciences), le Centre communal d'action sociale et la Caisse d'allocations familiales de Grenoble. La méthodologie privilégiée a d'abord été celle de l'**expérimentation randomisée**. Deux groupes d'une quarantaine d'enfants, répartis dans trois crèches, ont été constitués en respectant des critères d'homogénéité sociale. Le groupe bénéficiaire a suivi des ateliers de langage, d'une durée de vingt minutes, trois fois par semaine. Animés par les **personnels des crèches**, qui avaient été **spécialement formés** aux différents outils pédagogiques mis en place par l'équipe de recherche, ces ateliers ne réunissaient pas plus de quatre enfants avec un même niveau de développement et de maîtrise du langage. La **mobilisation des parents** était sollicitée pour compléter le dispositif (démarche de coéducation). Ils devaient poursuivre à domicile le travail effectué dans les ateliers.

L'évaluation de ce programme, réalisée par une équipe de l'INSERM et du CNRS à Montpellier, montre une **progression plus importante de l'acquisition du langage chez les enfants bénéficiaires**, en particulier lorsque leur niveau de compétence initial était bas[1].

www.programme-parler.fr

Sur un plan strictement organisationnel, l'efficacité des actions de prévention précoce est conditionnée à l'inscription des programmes dans un schéma institutionnel qui garantisse la participation de tous les acteurs concernés, quel que soit leur niveau (État, collectivités territoriales, associations) et leur secteur d'intervention (social, médical, éducatif). Il s'agit de dépasser les cloisonnements traditionnels en créant une culture commune dans le domaine de la prévention précoce.

Quel statut pour les bénéficiaires des actions de prévention précoce ?

Les polémiques sur le retour d'une « police des familles » ne désarment pas. Elles indiquent la difficulté à penser le statut des bénéficiaires des actions de prévention précoce. Pour prévenir les critiques, il faut à la fois garantir la libre adhésion des personnes aux dispositifs de prévention précoce et aller à la rencontre des plus vulnérables pour les mobiliser.

Dans cet esprit, **l'expérimentation CAPEDP** (« Cape et d'épée ») s'appuie sur une série de visites au domicile des mères et des couples bénéficiaires. L'intervention CAPEDP (**Compétences parentales et attachement dans la petite enfance : diminution des risques liés aux troubles de santé mentale et promotion de la résilience**) entend favoriser le développement harmonieux de l'enfant dans sa famille, en luttant contre « le taux de dépression postnatale des mères trois mois après la naissance, en diminuant l'attachement désorganisé chez les enfants de 0 à 12 mois[2],

[1] Haut-commissaire à la Jeunesse (2009), « Les expérimentations à l'honneur », *La lettre du haut-commissaire à la Jeunesse, Relais jeunesse*, n° 3.

[2] La théorie de l'attachement, développée par le psychiatre et psychanalyste anglais J. Bowlby (1907-1990), se fonde sur l'idée que la qualité de la relation établie dès les premiers mois entre le nourrisson et le donneur de soins (sa mère par exemple) a une importance capitale dans le développement futur de l'enfant. L'attachement peut être sécurisant (source de bien-être) ou insécurisant (vecteur de psychopathologies). L'attachement est dit désorganisé lorsque le nourrisson manifeste des comportements contradictoires et incohérents envers le donneur de soins (se figer, se blottir sur le sol, etc.).

en promouvant les compétences parentales et en réduisant les troubles internalisés et externalisés des enfants à deux ans »[1]. Initié par une équipe de recherche des Hôpitaux Maison Blanche et Bichat (Paris), ce projet est né d'un double constat : l'augmentation des consultations en psychiatrie pour des enfants présentant des troubles du comportement et la corrélation statistique entre le fait de vivre dans des contextes de précarité et l'expression d'une souffrance psychique[2].

CAPEDP propose une intervention précoce à domicile en direction de familles avec des risques de vulnérabilité psychosociale, depuis le troisième mois de grossesse de la mère et jusqu'aux 2 ans de l'enfant. Commencé fin 2006, le projet est aujourd'hui dans sa phase d'évaluation.

Cette étude longitudinale randomisée a concerné 440 jeunes femmes, leurs enfants et éventuellement leurs conjoints. Les mères, recrutées sur la base du volontariat dans dix maternités de l'Assistance publique Hôpitaux de Paris, l'ont été en fonction de critères définis en amont : l'âge (moins de 26 ans) et le rang de la grossesse (primipares). Les participantes devaient en outre présenter une des caractéristiques suivantes : déclarer qu'elles élèveront seules leur enfant (isolement social), bénéficier de la couverture maladie universelle ou de l'aide médicale d'État (faibles revenus) ou avoir un niveau d'éducation inférieur à douze années (critère socioprofessionnel). Pris séparément, aucun des critères retenus ne justifie une intervention précoce. C'est le cumul des facteurs de risque qui crée la vulnérabilité. Après sélection, les participantes ont été réparties de façon aléatoire dans deux groupes distincts (évaluation randomisée). Le premier groupe, bénéficiaire du programme, a reçu la visite régulière de professionnels formés et supervisés[3], tandis que le second a bénéficié du dispositif de droit commun organisé par les services de la protection maternelle et infantile. Les femmes suivies se révèlent très jeunes (22 ans en moyenne) et peu diplômées (90 % ont un niveau inférieur au bac). Une sur trois vit sous le seuil de pauvreté. Plus de la moitié de la population de l'échantillon n'est pas née en France.

Cette expérimentation fait figure de référence dans d'autres pays européens, notamment l'Irlande[4] et l'Allemagne[5], où des programmes similaires ont été lancés. Sa démarche méthodologique produit des jugements positifs. Reste à déterminer dans quelle mesure les publics concernés par ce type d'expérimentations peuvent échapper à une stigmatisation inhérente à la définition de l'intervention.

---

[1] Dugravier R., Guedeney A., Saias T., Greacen T. et Tubach F. (2009), « Compétences parentales et attachement dans la petite enfance : diminution des risques liés aux troubles de santé mentale et promotion de la résilience (CAPEDP) : une étude longitudinale de prévention précoce des troubles de la relation mère-enfant », *Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence*, vol. 57, n° 6, p. 482-486.

[2] Haddad A., Guédeney A. et Greacen T. (dir.) (2004), *Santé mentale du jeune enfant: prévenir et intervenir*, Ramonville Saint-Agne, Érès.

[3] Il s'agit en l'occurrence de jeunes femmes ayant le diplôme de psychologue. Au plus fort du programme, elles réalisaient trois visites à domicile par jour, suivies d'une heure de supervision individuelle. Des supervisions collectives étaient organisées toutes les deux semaines.

[4] Cf. le programme « *Preparing for Life – Planning together for our children* », qui suit de manière longitudinale 200 familles, depuis l'annonce de la grossesse jusqu'à l'entrée à l'école de leur enfant ; www.preparingforlife.ie.

[5] Cf. le programme « *Pro Kind: Early Childhood Intervention Project* », qui a débuté en 2006 en Basse-Saxe puis dans la région de Brême et concerne 700 familles jusqu'en 2012 ; www.kfn.de/Research_areas_and_projects/Crime_Prevention/Pro_Kind.htm?lang=en.

La prévention précoce comme outil de justice sociale

*Par **Thomas Saïas**, psychologue, chargé de recherche pour le programme CAPEDP (Établissement public de santé Maison-Blanche), président de l'Association française de psychologie communautaire*

« CAPEDP s'appuie sur le principe équitaire dans le domaine de la santé. En France, le principe égalitaire est prégnant, il est indispensable et a fait ses preuves. Néanmoins, on sait que les personnes qui ont le moins besoin des services universels sont celles qui les utilisent le plus, et inversement, ce sont celles qui en ont le plus besoin qui les utilisent le moins. **Le principe équitaire est un correctif de la justice légale**. La loi a créé la PMI, mais certaines personnes n'ont pas les moyens de l'utiliser. Que faisons-nous pour ces personnes, pour **offrir des réponses plus spécifiques, intégrées ou non dans un service de droit commun** ? Avec CAPEDP, nous avons souhaité faire en sorte que les participantes qui fréquentaient peu les services de droit commun puissent s'en ressaisir *via* une intervention plus spécifique.

Nous avons un objectif de justice sociale. Ce terme est certes galvaudé, mais pour nous, **la justice sociale consiste à restaurer les services auprès des populations qui n'ont pas nécessairement les moyens d'y accéder**.

Cette démarche de prévention orientée comporte des risques, notamment lorsque la démarche est uniquement politique. On peut les contourner en s'intégrant dans une **démarche communautaire**, et non communautariste. Il s'agit d'une démarche :

- **locale**, parce que l'on travaille beaucoup mieux sur un territoire, en s'appuyant sur les ressources de celui-ci ;
- **écologique**, parce qu'elle s'inscrit dans l'environnement des individus ;
- **participative**, parce qu'elle associe les individus concernés, depuis l'élaboration des démarches jusqu'à leur évaluation en passant par la mise en œuvre et le *feedback* permanent.

Pour qu'une prévention orientée soit fonctionnelle, elle ne doit pas se substituer à la PMI. Elle doit être un **complément des systèmes de droit commun**, lesquels doivent favoriser l'expression des recherches et programmes visant à rétablir une forme de justice sociale. »

De manière générale, la lutte contre la stigmatisation des publics concernés suppose un certain nombre de garanties. La libre participation des publics nécessite qu'ils connaissent l'existence des dispositifs de prévention, ce qui pose, entre autres, la question du stockage et du partage de l'information entre professionnels pour identifier les publics candidats. Il faut aussi créer les conditions d'un retour des publics bénéficiaires d'actions de prévention précoce dans des dispositifs universalistes de droit commun. Cela passe par un accompagnement spécifique et, à l'issue des actions de prévention précoce, par des actions collectives qui recréent du lien par la mixité des publics. L'implication des parents dans le devenir de leurs jeunes enfants apparaît également comme un élément essentiel pour l'appropriation et le succès des démarches de prévention précoce.

L'association « Mission Possible »

*Intervention de **Patrick Beau**, magistrat, inspecteur général adjoint des services judiciaires, président de l'association Mission Possible*

« Mission Possible a été créée en 2002 avec l'ambition de mettre en place des actions de prévention précoce, sans aucun schéma de pensée déterministe. L'objectif est d'agir aux niveaux individuel et social, en amont du passage à l'acte qui va troubler la vie du mineur, de sa famille et de son entourage. Nous voulons agir pendant une période où l'enfant est réceptif à l'attention qui peut lui être portée. Nous souhaitons aussi agir à un moment où les parents sont actifs et réceptifs vis-à-vis de leurs enfants, avant qu'ils atteignent le stade de la désespérance. Il faut **éviter de tomber dans le piège qui consiste à considérer que les parents sont démissionnaires vis-à-vis de leur enfant**.

Notre but n'est pas d'identifier des conduites menant à la délinquance mais de détecter certaines situations à risque à un âge critique, telles que le comportement à l'école, l'absentéisme ou la violence. **L'école** est la source principale de repérage des enfants en difficulté mais ce n'est pas la seule. S'y ajoutent les **services sociaux classiques**, **l'environnement social locatif**, ou **les parents** eux-mêmes, qui parfois nous contactent directement. Nous veillons à ne pas devenir un élément de consommation : nous n'avons pas vocation à offrir des goûters, une aide aux devoirs et des sorties le mercredi après-midi.

Notre méthodologie consiste à **intervenir de façon globale et intense**. Nous accueillons les enfants à leur sortie de l'école et nous les gardons jusqu'à 19 heures. Nous les accueillons également le mercredi et pendant la moitié des vacances scolaires. Notre action vise avant tout à la **socialisation de l'enfant**. Il s'agit de l'aider à vivre en bonne intelligence avec les autres, de lutter contre les expressions immédiates de son agressivité, contre l'intolérance également, car les attitudes racistes ne sont pas l'apanage des adultes. Nous permettons parfois à l'enfant de redécouvrir le jeu, et lui faisons comprendre qu'il n'est pas obligé d'avoir l'air d'un adulte même si on lui confie au sein de la cellule familiale des tâches qui ne correspondent pas à son âge.

La socialisation suppose aussi de **travailler le rapport aux adultes**, d'apprendre à l'enfant à se situer dans une relation respectueuse et d'échange vis-à-vis de l'adulte, de lui inculquer des comportements de civilité qui lui sont parfois étrangers. Ce travail est effectué dans le cadre d'une **observation psychologique**. Un psychologue participe à tous les travaux proposés aux enfants. Un point régulier est fait par l'ensemble des membres de l'équipe chargée du suivi de l'enfant. Si une psychothérapie s'avère nécessaire ou si un problème de santé est détecté, nous nous contentons d'orienter l'enfant vers la structure adéquate.

L'une de nos actions consiste au **développement des savoirs**. Nous nous efforçons de faire en sorte que le rapport de l'enfant à l'apprentissage de la connaissance et son rapport à l'adulte sachant évoluent positivement. Nous veillons à **valoriser le mineur pour lui rendre la confiance qui lui fait souvent défaut**.

Notre action est aussi tournée vers les parents. Ils participent à l'accueil des enfants, à nos soirées interculturelles, à des groupes de parole dans lesquels sont évoquées leurs problématiques. C'est pour nous fondamental. Chaque enfant fait l'objet d'une observation quotidienne à 19 heures, et des synthèses sont établies toutes les six à huit semaines afin que les moindres variations de comportement soient perçues. Nous tissons bien entendu des liens avec les associations et les institutions afin de pouvoir orienter les enfants vers d'autres activités culturelles ou de loisirs. »

Des procédures d'évaluation rigoureuses doivent enfin être développées, dans un double objectif : d'une part, saisir les effets sur le moyen et le long terme des actions de prévention précoce mises en œuvre sur le territoire et, d'autre part, permettre une évolution du contenu et des modalités de l'action en fonction des résultats constatés. La démarche privilégiée doit être pragmatique, assise sur des constatations empiriques *(evidence-based)*.

La mise en place d'études longitudinales visant à mieux connaître l'impact des programmes de prévention orientés vers des publics spécifiques est une nécessité. Une déclinaison de l'enquête ELFE sur cette base pourrait être envisagée. Mais pour que des évaluations de cette nature puissent être menées, il faut aussi que la pérennité des programmes soit garantie sur plusieurs années. On considère généralement que trois années au moins sont nécessaires pour qu'un dispositif expérimental donne ses premiers résultats. Cette garantie de pérennité peut être apportée par la qualité de l'organisation et du pilotage institutionnels. L'évaluation doit par ailleurs être envisagée dès la conception des programmes. Trop d'actions précoces occultent encore cette dimension pourtant centrale.

La nécessité de l'évaluation

*Intervention de **Bertrand Schwerer**, président de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur*

« Certaines interventions ont démontré que les évaluations étaient possibles. Les Britanniques ont de l'avance sur nous dans ce domaine, de même que les Canadiens. L'évaluation me semble être le seul moyen de progresser et de justifier les crédits mobilisés. Dès lors que l'on sollicite une politique publique, il faut justifier de son intérêt au-delà des effets de mode. Il ne faut pas avoir peur du débat idéologique et politique. Dès lors que l'on se tourne vers la puissance publique, ou si elle décide d'elle-même de se saisir d'un problème, il faut s'attendre à ce que vos activités se retrouvent confrontées à un débouché politique. C'est inévitable. Il faut vivre avec car ce sont les hommes politiques qui décident, ce qui ne me paraît pas totalement incongru. »

Conclusion

L'idée de prévention précoce est née dès les années 1960. Près de cinquante ans plus tard, en France, elle est toujours sujette à polémique. Les interrogations éthiques sur ces actions invitent à privilégier une prévention « prévenante », attentive aux singularités individuelles, sans schéma prédictif. Les programmes de prévention précoce ne seront acceptés, donc efficaces, que s'ils prennent en compte ces réserves éthiques. Il faudra pour cela répondre aux trois conditions suivantes : la visibilité des actions, l'évaluation de leurs effets et le respect de la diversité des personnes.

Point de vue

La prévention précoce en France et à l'étranger : histoire et enjeux

Intervention de **Marine Boisson-Cohen**

Chargée de mission au Département questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Ce que l'on retient habituellement comme « prévention précoce », c'est le recours à différents services, dès l'annonce de la grossesse et tout au long de la vie du jeune enfant, de l'enfant voire du pré-adolescent. Ces interventions précoces sont censées être favorables au développement psychoaffectif et cognitif à long terme de l'enfant et constituer des facteurs de prévention de futures inadaptations sociales. Voilà pour les finalités. Concernant les modalités, ces interventions précoces tendent généralement à privilégier une intervention auprès du « tandem » enfants-parents avec une nette convergence entre les interventions précoces et le soutien à la parentalité. Mais c'est l'ensemble des instances de support et de socialisation des enfants et de leurs familles qui peuvent être impliquées, à savoir les professionnels de santé, les professionnels de la petite enfance et de l'éducation, c'est-à-dire l'environnement préscolaire et scolaire (dont les pairs et les personnels de service), les professionnels de l'accompagnement social, etc.

On retiendra donc comme actions de prévention précoce : les visites à domicile, la « formation » ou le « conseil » dans le rôle de parent, les programmes de renforcement préscolaire (fréquentation d'un mode d'accueil de qualité extérieur à la famille), les programmes de développement social. Ainsi, une crèche ou un service de PMI (Protection maternelle et infantile) de qualité sont des acteurs de la prévention précoce.

La démarche de prévention est dite unimodale si elle est centrée sur un seul acteur, par exemple l'enfant, ou multimodale, si elle concerne tout ou partie des acteurs. En prévention précoce sont plutôt privilégiées des interventions multimodales, dans une recherche de renforcement mutuel entre les différents axes d'intervention, c'est-à-dire de mise en œuvre d'une stratégie intégrée ou au moins coordonnée.

Concrètement, si la notion de « prévention précoce » résonne comme encore relativement neuve à nos oreilles françaises, elle revendique une histoire déjà longue. Il faut s'intéresser, pour saisir ses origines, à l'Amérique de la crise des années 1930, plus encore à l'Amérique des années 1960 et à la guerre contre la pauvreté engagée par le Président Johnson à partir de 1964. Cette histoire permet de mieux comprendre les objectifs de préservation et de compensation, ainsi que les modalités de ciblage associées à la prévention précoce. Dans une période plus récente, le détour par le Royaume-Uni et les politiques du *New Labour* à destination des familles défavorisées est également intéressant pour mettre en évidence une logique d'investissement dans l'enfance et dans les personnes.

Ces jalons posés, il ne faudrait pas occulter le fait que la prévention précoce reste en France parfois sujette à polémique, avec une critique du contrôle ainsi mis en place sur les personnes et des réticences à l'égard de l'appauvrissement du contenu des interventions auprès des familles. Il faut sans doute rappeler que la prévention précoce a manqué son introduction auprès de l'opinion publique en France par une association simpliste avec la question de la prévention des comportements antisociaux (les incivilités, la délinquance). Plus fondamentalement, la France présente sans doute des spécificités qui ne rendent pas forcément facile l'appropriation d'une démarche de prévention précoce : en un sens, la société et les pouvoirs publics français font déjà beaucoup en prévention précoce et depuis longtemps, comme M. Jourdain faisait sans le savoir de la prose. Mais notre système social associant de multiples partenaires et modes d'intervention – suivi maternel et PMI, crèches, travail social des conseils généraux, travail social des Caisses d'allocations familiales, école maternelle, médecins et psychologues scolaires, centres médico-psychologiques, interventions des associations – ne facilite pas forcément un suivi cohérent des familles et une stratégie intégrée à leur égard.

La prévention précoce revendique une histoire déjà longue. Les exemples américains et britanniques

L'exemple américain : cibler les familles défavorisées pour préserver les chances de réussite de l'enfant et compenser ses handicaps initiaux

C'est dans l'Amérique des années 1930 qu'une des premières ligues de soutien à la fonction parentale est créée, avec l'idée d'intervenir auprès des familles paupérisées par la crise (25 % de chômeurs au plus sombre de la Grande Dépression), en aidant les parents dans leurs fonctions de protection et d'éducation de leurs enfants. On retrouve ici l'idée de venir en soutien à des parents fragilisés par des facteurs qu'ils maîtrisent peu ou mal, dans une finalité de préservation des relations familiales et de bien-être de leurs enfants.

Plus directement en phase avec notre sujet, c'est également aux États-Unis qu'ont été mis en œuvre les premiers programmes dits de « compensation précoce », associant parents défavorisés, le plus souvent issus de la minorité noire, et professionnels du travail social dans un souci de prévention précoce des risques d'inadaptation scolaire des enfants de 3 à 6 ans. Je fais référence ici au programme *Head Start*, mis sur pied à partir de 1964. Ces démarches ont été initiées dans le cadre du projet de « guerre contre la pauvreté » de l'administration Johnson, dans un contexte de forte limitation des structures d'accueil de la petite enfance. *Head Start* repose sur des visites de travailleurs sociaux à domicile pour des activités d'éveil du jeune enfant (3-6 ans), associant les parents (le plus souvent les mères) aux interventions. Le constat est que l'implication de la mère, dont la répétition et la poursuite des activités entre les visites au domicile, renforce les effets bénéfiques de l'action pour l'enfant.

Cette inspiration s'est prolongée dans les années 1970, d'une part, dans le sens de l'éveil préscolaire, en articulant des visites à domicile avec un programme préscolaire à destination des enfants âgés de 3-4 ans *(Perry Preschool Program)*, et, d'autre part, dans le sens d'une prévention très précoce, dès la grossesse. Le programme le plus emblématique de cette volonté d'intervenir au plus tôt est le *Elmira Home Visitation Study* de New-York[1]. Ce

[1] Olds D. L. *et al.* (1998), « Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior », *Journal of the American Medical Association*, vol. 280, n° 14, p. 1238-1244.

programme associe deux stratégies de prévention auprès de familles à haut risque (jeunesse de la mère, isolement, faible niveau socioéconomique) : les visites à domicile et la formation au rôle de parent. Au cours des visites effectuées par des infirmières, trois thématiques principales sont abordées avec la mère : les comportements de santé positifs pendant la grossesse (pour prévenir notamment les risques d'alcoolisation fœtale) et les premières années de l'enfant, les soins adaptés à l'enfant, le développement personnel de la mère (planning familial, retour aux études, participation à des groupes de travail). Les infirmières facilitent aussi le lien avec les services de santé et les organismes sociaux et tentent d'impliquer des membres de la famille ou des amis autour de la grossesse et de la venue de l'enfant. Selon les évaluations de l'*Elmira Program*, neuf visites en moyenne étaient réalisées pendant la grossesse, et vingt-trois de la naissance aux 2 ans de l'enfant[1]. Une évaluation longitudinale portant sur les quinze années postérieures à l'intervention a permis de mettre en évidence des résultats intéressants aussi bien pour la mère que pour le jeune.

Il est important de souligner le contexte intellectuel et politique qui a présidé à ces nouveaux programmes. À partir des années 1960, aux États-Unis, la représentation de la pauvreté évolue. Elle est moins conçue comme circonstancielle que comme structurelle : des familles sont prises dans des cultures de la pauvreté où se cumulent des handicaps sociaux, économiques et culturels. Il s'agit de rompre un cercle vicieux et de donner une seconde chance, ce qui justifie un traitement social de la pauvreté. C'est l'idée de la guerre contre la pauvreté.

***Privilégier une stratégie intégrée d'investissement dans les personnes. L'exemple britannique des Children's Centers et de la stratégie* Sure Start**

Au Royaume-Uni, les Children's Centers sont des établissements intégrés où les enfants de 0 à 5 ans et leurs familles peuvent bénéficier de services et d'informations. Cela est représentatif des nouvelles interventions globales telles qu'elles se développent dans les pays anglo-saxons : il s'agit de travailler à la fois sur le retour à l'emploi, la santé et les compétences parentales, et le recours aux modes de garde. Ces interventions sont orientées vers un ensemble cohérent d'objectifs : les pères et mères « responsables » sont des parents à la fois « biens dans leur peau », compétents et disponibles vis-à-vis de leurs enfants, et capables de les soutenir socialement et économiquement. Ces interventions sont aussi considérées comme les plus à même de protéger durablement de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Cette perspective est très « troisième voie » au sens où il s'agit de favoriser, par des moyens *ad hoc*, une autonomie et une pleine participation des parents, premiers responsables et éducateurs de l'enfant. L'insistance est placée sur les capacités et les opportunités.

Nous avons ici abordé l'exemple de modèles d'État-providence dits libéraux, où l'intervention sociale est résiduelle, c'est-à-dire directement ciblée sur les familles les plus défavorisées et en risque. Ces modèles, nous le savons, demeurent assez différents du modèle français. Quelles leçons toutefois en tirer pour la France ?

[1] La cohorte évaluée était composée de 116 femmes âgées de moins de 19 ans, non mariées et d'un niveau socioculturel faible.

Atouts et obstacles dans l'appropriation des démarches de prévention précoce dans le cas de la France

Une introduction manquée dans le débat public qui rend nécessaire une clarification des enjeux

La prévention précoce a été ressentie pour partie comme extérieure au champ social : soit d'inspiration sécuritaire, soit d'inspiration anglo-saxonne, si ce n'est les deux.

Le temps des polémiques n'est pas tout à fait épuisé. Le mouvement « Pas de zéro de conduite » a cristallisé les différentes oppositions à partir des années 2000. Le rapport du député Jacques-Alain Bénisti[1] d'octobre 2004 sur la prévention de la délinquance évoquait la prévention précoce et l'idée d'une trajectoire développementale vers la délinquance s'enracinant dès la petite enfance. Le rapport développait l'idée d'un dispositif de prévention principalement axé sur la protection de l'ordre et de la sécurité publique et comportait de nombreuses simplifications. Un an plus tard, en septembre 2005, un rapport de l'INSERM concernant le trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent et comportant une méta-analyse des dispositifs de prévention précoce – de grande qualité – s'est trouvé pris dans un amalgame. Le mouvement « Pas de zéro de conduite » s'est dit « inquiet de la concordance entre le rapport INSERM, et un rapport du député Jacques-Alain Benisti, inspirant des projets du ministre de l'Intérieur »[2].

Il faut pourtant rappeler que le rapport de l'INSERM étudiait les troubles de conduites chez l'enfant et l'adolescent dans une perspective clinique et dans le but d'identifier un certain nombre de facteurs de risque et de facteurs de prévention. Ce rapport entrait en résonnance avec des phobies françaises, celles du contrôle social ou de la police des familles, qui rendent le monde professionnel souvent circonspect face aux innovations.

Quels sont les principaux termes et enjeux de la prévention précoce ?

La prévention précoce est une prévention indiquée ou sélective en présence de facteurs de risque. À ce titre, elle suppose bien une détection ou un repérage. Ses modalités sont donc évidemment à définir avec clarté et prudence.

Elle suppose également de proposer précocement des services et des interventions : pour donner plus à ceux qui ont le moins (compensation précoce) ; pour inclure ceux qui souvent sont les moins disposés à solliciter de l'aide (démarche d'*outreach*) ; pour offrir un suivi adapté et personnalisé. La réflexion sur la prise de contact, le contenu de l'offre et son adéquation aux besoins est une dimension centrale. Elle doit s'appuyer sur des évaluations des modes d'entrée en contact avec les familles et des dispositifs qui permettent une participation libre des familles.

Les objectifs recherchés doivent être envisagés sur le long terme, dans une perspective large de santé et de bon développement psychoaffectif et cognitif, ce qui est présumé favorable à

[1] Bénisti J.-A. (2004), *Sur la prévention de la délinquance*, Rapport préliminaire remis au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, octobre.
[2] Guillemoles J.-P. (2006), « Prévention précoce, prévention féroce. Faut-il avoir peur de nos enfants ? », Collectif « Pas de zéro de conduite », Centre interdisciplinaire de formation à la psychothérapie relationnelle ; www.cifpr.fr/+Prevention-precoce-prevention.

l'insertion future de l'enfant. Je parle là de l'insertion sociale (avec ses pairs, dans son environnement), mais également scolaire et professionnelle.

Là aussi, il s'agit de pouvoir évaluer, et des initiatives françaises vont en ce sens. Concrètement, que nous disent les évaluations aujourd'hui disponibles, réalisées dans des pays comparables au nôtre, les États-Unis, le Canada, la Suède ? *Plus la prévention est précoce, plus elle est naturellement associée à une visée généraliste de prévention de l'inadaptation sociale.*

Si l'on observe une réduction significative des comportements délinquants, déviants, de violence ou d'addiction, celle-ci est associée à une réduction des violences intrafamiliales, à une meilleure réussite scolaire et à un moindre décrochage scolaire, à une insertion professionnelle plus stable, à l'adolescence et à l'âge adulte. En d'autres termes, l'idée est que la prévention préserve de tout, même de la délinquance. L'approche adoptée n'est alors plus restreinte aux comportements délictueux, mais vise à empêcher l'isolement d'un jeune et sa marginalisation vis-à-vis de sa famille, de l'école, de la société, du monde du travail.

Leçons et limites de la comparaison dans le temps et dans l'espace dans le cas de la France

Quelles leçons tirer de l'examen des dispositifs de prévention précoce à l'étranger ?

- **il faut de la clarté dans la conception des dispositifs, leurs modalités, leurs finalités ;**
- **il faut de la simplicité dans la mise en œuvre (guichet unique) ;**
- **il faut surtout une évaluation robuste pensée en amont (sur le mode de l'expérimentation sociale, notamment).**

Sur cet aspect de l'évaluation, il a été démontré par une équipe de recherche canadienne que le recours à un mode d'accueil extra-familial de qualité plus de dix-huit heures par semaine, à partir des 9 mois de l'enfant, avait un impact favorable sur les enfants de parents défavorisés (migrants, personnes avec un faible niveau d'éducation et/ou une situation professionnelle et économique instable). C'est un dispositif « *evidence-based* », c'est-à-dire qui repose sur la preuve apportée par l'expérimentation.

Il s'agit toutefois de rester conscient que ces programmes sont mis en œuvre dans des pays souvent moins généreux que les nôtres. C'est aussi un paradoxe : le modèle français est plus généreux mais peut rencontrer des problèmes de complexité et d'efficacité. Notre modèle social reste attaché à l'universalité et fondé sur le partenariat entre les différents acteurs de la politique sociale (et ils sont nombreux). C'est une richesse indéniable, mais aussi une source de complexité et peut-être parfois d'inefficacité. Surtout, comment tisser une cohérence entre les politiques familiales, sociales, médico-sociales ? Je ne mentionnerai d'ailleurs qu'en passant que le « social » est aussi un monde où chacun revendique des professionnalités spécifiques, voire des traditions d'intervention différentes (qui la psychologie clinique, qui l'éducation populaire, etc.).

C'est bien cet enjeu de coordination qui est fondamental dans notre pays et qui pourrait permettre aux programmes de prévention précoce d'atteindre leurs objectifs sans être stigmatisés ni mal compris.

Point de vue

Acteurs, usagers et évaluation des dispositifs de prévention précoce

L'exemple des programmes EPPE et *Sure Start* au Royaume-Uni

Intervention d'**Edward Melhuish**

Psychologue, professeur à l'Institute for the Study of Children, Families and Social Issues (Birkbeck University of London) et directeur exécutif de l'évaluation nationale du programme Sure Start

Jusqu'en 1997, la philosophie politique dominante dans mon pays voulait que jusqu'à leur entrée à l'école, les enfants relèvent de la responsabilité des familles et non de celle des pouvoirs publics, en dehors de circonstances particulières. À partir de 1997, cette politique a subi une inflexion profonde avec l'intervention de l'État dans la petite enfance. Si, comme le démontrent certaines études, les choses sont à moitié jouées avant même l'entrée de l'enfant à l'école, alors il faut réfléchir à ce qui se produit durant les premières années de la vie de cet enfant. Selon James Heckman, les schémas mentaux ou comportementaux les plus importants sont très difficiles à modifier une fois que l'enfant entre à l'école[1].

Toujours selon James Heckman, le retour sur investissement des programmes d'intervention durant les premières années est très élevé et diminue progressivement à mesure que l'enfant grandit. À la fin de la scolarité, ce rendement se révèle très faible.

Le cerveau est très malléable dans les premières années de vie d'un enfant. Cette malléabilité diminue avec l'âge et l'enfant devient de moins en moins sensible aux influences de son environnement. Le problème est que les dépenses publiques au Royaume-Uni se situent exactement à l'inverse de ce qu'indique le schéma des dépenses sociales efficaces selon Heckman. Deux programmes fondamentaux ont fortement influencé la politique publique de la petite enfance au Royaume-Uni ces dernières années.

Le projet EPPE

Le projet de préscolarisation et d'éducation primaire efficace, ou *Effective Provision of Pre-School Education* (EPPE), a donné lieu à une étude longitudinale menée auprès de 3 000 enfants, scolarisés dans 600 écoles.

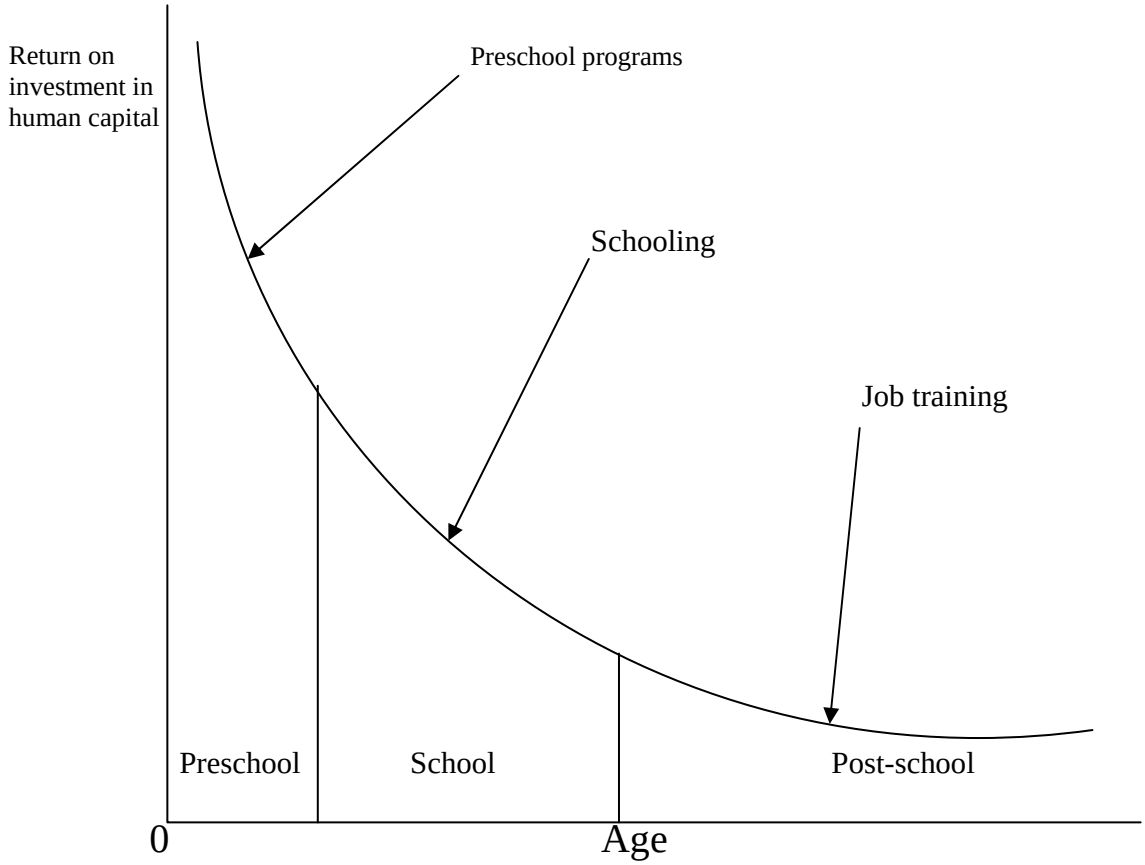
[1] « Like it or not, the most important mental and behavioural patterns, once established, are difficult to change once children enter school », Heckman J. et Wax A. (2004), « Home Alone », *Wall Street Journal*, 23 janvier, p. 14.

De nombreuses données ont été recueillies sur ces enfants dès l'âge de 3 ans dans divers domaines :

- **le développement cognitif ;**
- **le développement affectif ;**
- **le contexte familial ;**
- **la structure de la famille ;**
- **la nature des environnements préscolaires fréquentés (crèche, centre aéré, etc.).**

Ces enfants ont ensuite été suivis depuis leur entrée à l'école à l'âge de 5 ans jusqu'à la fin de leur scolarité. Ces enfants ont aujourd'hui 14 ans.

Taux de retour sur l'investissement en capital humain



Les principaux résultats de cette étude sont les suivants. Lorsque les enfants entrent à l'école, on constate que la qualité et la durée de leur expérience préscolaire jouent un rôle très important dans l'apprentissage de la lecture et du calcul, ainsi que dans leur socialisation. D'autres facteurs interviennent également dans les résultats scolaires : le sexe, le poids à la naissance, la classe sociale et l'environnement familial. Ce dernier facteur est le plus important. Ce que les parents font chez eux avec leurs enfants pour promouvoir leur apprentissage et les stimuler est en effet un facteur prépondérant.

Au Royaume-Uni, lorsque les enfants atteignent l'âge de 7 ans, ils subissent un test scolaire portant sur la lecture et le calcul. Les résultats des enfants ayant bénéficié d'une préscolarisation sont meilleurs que ceux des autres enfants.

Ce résultat se retrouve quelle que soit la classe sociale d'origine. L'effet de la préscolarisation est toutefois accentué parmi les classes socioprofessionnelles les moins qualifiées, chez les enfants de milieux ouvriers.

L'étude EPPE a également permis de mesurer l'influence des différents facteurs qui affectent le développement des enfants à l'âge de 11 ans à travers toutes les écoles du pays. Parmi les facteurs les plus influents, on retiendra le statut socioéconomique, mais également le niveau de qualification de la mère, et dans une moindre mesure celui du père, ainsi que le niveau de revenus de la famille. L'environnement familial, qui était prépondérant à l'âge de 3 ans, reste le facteur le plus important à 11 ans. Interviennent ensuite la qualité de la préscolarisation et les résultats à l'école primaire. Tous ces facteurs sont importants et doivent être pris en compte pour l'élaboration des politiques publiques. Le facteur « préscolarisation » se révèle légèrement moins influent que le facteur « école primaire », ce qui paraît normal à l'âge de 11 ans.

Pour les enfants qui ont connu une préscolarisation de faible qualité, la qualité de l'école primaire devient très importante en tant que facteur de réussite. Chez les enfants dont la préscolarisation a été moyenne, l'impact de la qualité de l'enseignement primaire est moindre. Les enfants dont la préscolarisation a été de très haute qualité, quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle, semblent en quelque sorte « vaccinés » contre les effets de l'école primaire. Ils sont capables d'apprendre quel que soit l'environnement scolaire dans lequel ils évoluent.

Trois éléments sont à retenir : l'importance de l'environnement familial autour de l'apprentissage, la qualité de la préscolarisation et la qualité de l'enseignement primaire.

La conclusion de l'étude EPPE a été que tous les enfants devaient bénéficier d'une préscolarisation longue et de qualité dès l'âge de 2 ans. Il semblerait qu'une préscolarisation à temps partiel (cinq demi-journées par semaine) présente les mêmes bénéfices qu'une scolarisation à temps plein. Une préscolarisation de très haute qualité peut protéger un enfant qui serait amené par la suite à fréquenter une école de qualité moindre.

Le programme *Sure Start*

Le programme *Sure Start* a été mis en place en 1999 au Royaume-Uni, à l'origine au sein de communautés défavorisées. Dans les premiers temps, l'accent fut mis sur les enfants âgés de 0 à 5 ans et leurs familles. Jusqu'alors, très peu de services de cette nature étaient proposés au Royaume-Uni et le pays manquait de personnel qualifié et formé. Lorsque des spécialistes de la petite enfance ont commencé à proposer leurs services dans le cadre de programmes locaux, ils ignoraient ce que serait leur cadre d'intervention, si bien que les programmes pouvaient prendre des formes très différentes selon les cas : accueil des enfants, visites à domicile, services communautaires, combinaison de ces services.

En 2000, nous avons mis en place une évaluation nationale du programme *Sure Start* autour de quatre composantes :

- **une analyse des contextes locaux (avec un suivi longitudinal des communautés) ;**
- **une analyse de la mise en œuvre ;**

- une analyse de l'impact du programme sur les enfants et leurs familles ;
- une analyse du rapport coût/efficacité du programme.

Les premiers résultats de cette évaluation ont été publiés en 2005. Ils montraient que pour les enfants de 3 ans ayant suivi le programme, les compétences sociales étaient meilleures et les troubles du comportement étaient moins fréquents. Néanmoins, pour les enfants de mères adolescentes, ces programmes pouvaient avoir des effets négatifs, en particulier sur l'apprentissage du langage. Globalement, les résultats des programmes *Sure Start* se révélaient mitigés.

Face aux résultats de l'étude EPPE et à l'évaluation du programme *Sure Start*, le gouvernement britannique a choisi en 2005 de lancer des programmes administrés sur le modèle des *Children's Centers,* avec des services beaucoup plus clairement définis et des préconisations plus claires. Ces centres proposent un guichet unique pour les services de santé, la prise en charge et l'accueil des enfants, l'éducation préscolaire et le soutien à la parentalité.

En 2008, nous avons à nouveau étudié la population des enfants de 3 ans selon quatorze critères afin de vérifier s'il existait des différences entres les enfants vivant dans une zone couverte par le programme *Sure Start* et les autres. Le résultat bénéfique du programme était mis en évidence pour cinq de ces critères (meilleure socialisation de l'enfant, meilleure indépendance de l'enfant, autorégulation, indice de risque parental réduit, meilleur environnement familial d'apprentissage). Nous avons également obtenu de meilleurs résultats en matière de vaccination des enfants et de réduction des accidents domestiques. Mais il se pourrait que ces résultats soient dus seulement à des effets de *timing* et nous ne pouvons pas absolument les attribuer au programme *Sure Start*.

Nous avons donc mis en évidence un certain nombre de résultats positifs, et ce pour tous les sous-groupes de la population examinée. Il faut trois ans pour qu'un programme devienne pleinement fonctionnel. Au fil des années, les personnels chargés de ces programmes améliorent leurs compétences et leurs qualifications. À l'âge de 5 ans, nous retrouvons des résultats positifs en termes de parentalité, au niveau de la santé des enfants, mais nous ne retrouvons pas d'effet bénéfique concernant le développement des enfants.

Pourquoi ne constate-t-on pas d'effets sur le développement des enfants âgés de 5 ans ?

À partir de 2004, la loi a mis en place une scolarisation gratuite dès l'âge de 3 ans pour tous les enfants. Les enfants qui ne bénéficiaient pas du programme *Sure Start* ont ainsi pu rattraper ceux qui en bénéficiaient. Il s'agit clairement d'une avancée, même si l'on constate de grandes disparités en termes de qualité entre les différents programmes et s'il reste beaucoup à faire pour rendre ces services plus systématiques.

La collaboration entre les différentes institutions et les différents services est fondamentale. Les services de santé doivent être impliqués puisqu'ils sont en contact avec les familles dès la grossesse. On constate malheureusement que les populations qui auraient le plus besoin de ces programmes sont les plus difficiles à toucher et à impliquer. Obtenir la confiance des parents est essentiel pour pouvoir les mobiliser et travailler avec eux. Nous éprouvons par ailleurs des difficultés en raison d'un manque de formation de notre personnel. Le *turnover* très élevé parmi les équipes constitue également un frein.

Personnellement, j'estime indispensable de mettre davantage l'accent sur la question du langage de l'enfant, car de l'apprentissage du langage dépendra la socialisation et le développement cognitif. Nous avons connu à ce niveau des évolutions rapides et importantes et nous devons réfléchir aux meilleures conditions à réunir pour favoriser cet apprentissage. C'est hélas très souvent à ce niveau que la formation des personnels chargés de *Sure Start* fait défaut.

Conclusion

En dehors de la préscolarisation à partir de 3 ans pour tous les enfants, le Royaume-Uni a allongé à douze mois la durée du congé maternité. Ce congé est rémunéré jusqu'au neuvième mois. Les mères ont la possibilité de demander un assouplissement de leurs horaires de travail. Près de 2,5 millions d'enfants fréquentent à ce jour les centres *Sure Start*. Cet environnement permet de grandement améliorer les conditions d'apprentissage des enfants.

Nous pouvons donc en conclusion tirer un certain nombre d'enseignements de notre expérience *Sure Start* :

- **il existe des tensions au niveau des politiques de la petite enfance entre les mesures permettant un développement optimal de l'enfant et la souplesse dont les parents ont besoin ;**
- **il est beaucoup plus simple de lancer des programmes pilotes que d'envisager une réforme globale du système éducatif ;**
- **les programmes communautaires locaux risquent de passer à côté des populations les plus défavorisées, qui en ont le plus besoin ;**
- **les interventions les plus prometteuses ont besoin d'être évaluées de façon rigoureuse car il est parfois difficile de les faire monter en puissance ;**
- **la qualité du personnel, sa formation, sa motivation, l'assimilation de sa mission, sont déterminantes pour la réussite d'un programme. C'est malheureusement à ce niveau que pêche le système : les investissements en matière de personnel sont très insuffisants. Les dépenses liées à l'éducation s'élevaient en 1997 à 2,1 milliards de livres. En 2010, ce montant a été porté à 7,8 milliards.**

Chapitre 4

Les actions collectives et les approches communautaires

Guillaume Malochet
Centre d'analyse stratégique

On a coutume de caractériser le travail social en France par une grande spécialisation des professionnels et une individualisation des interventions. Même si cette présentation mérite d'être nuancée, on peut toutefois considérer que le travail social « à la française » a moins recours aux interventions collectives largement utilisées dans les pays anglo-saxons et latino-américains, avec les avantages et les limites que ce modèle comporte. Quelle que soit en effet leur appellation (« actions collectives », « interventions sociales d'intérêt collectif », « travail social communautaire »), plusieurs rapports ont récemment établi le faible développement des approches collectives en France.

Ainsi en 2005, l'Inspection générale des affaires sociales considérait que la « coupure entre individuel et collectif constitue une faiblesse majeure, la difficulté à prendre en compte l'individu dans son environnement et l'impossibilité pour le travail individuel de s'appuyer sur les solidarités collectives contribuant à limiter la portée et les résultats de l'intervention sociale »[1]. Dans le champ de la protection de l'enfance, un rapport parlementaire de 2006 soulignait qu'en France, les travailleurs sociaux entretiennent un rapport exclusivement individuel avec les familles, alors qu'il faudrait impliquer le travail social dans le suivi de groupes d'habitants. Il conviendrait de s'inspirer d'exemples étrangers : là où le travailleur social français est essentiellement axé sur la réparation, ses homologues étrangers animent des réseaux de prévention et de veille sociale autour des familles[2]. Plus récemment, en 2010, le Conseil supérieur du travail social (CSTS) regrettait le manque de visibilité des pratiques collectives[3].

Au-delà de ces premiers constats, de nombreuses initiatives se développent actuellement sur l'ensemble du territoire, contribuant à façonner le nouveau visage du travail social en France. Pour leurs promoteurs, les actions collectives complètent de façon utile et nécessaire les prises en charge individuelles des usagers. En s'appuyant sur les ressources propres à un groupe et en considérant que certaines problématiques sociales ne peuvent se réduire à des défaillances ou des inadaptations individuelles, la démarche collective permettrait de trouver de nouvelles synergies renforçant l'efficacité du travail social. Ce chapitre propose une réflexion sur la

[1] IGAS (2006), *L'intervention sociale de proximité*, Rapport annuel 2005 coordonné par Claire Aubin et Hélène Strohl, Paris, La Documentation française.
[2] Bloche P. et Pécresse V. (2006), *L'enfant d'abord. 100 propositions pour placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille*, Rapport fait au nom de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants, Paris, La Documentation française.
[3] CSTS (2010), *Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif*, Rennes, Presses de l'École des hautes études en santé publique.

possible émergence d'un travail social communautaire à la française, en resituant cette approche méthodologique et politique dans l'ensemble des interventions collectives qui se développent dans notre pays et à l'étranger.

1 ■ Le travail social communautaire à l'étranger, tour d'horizon

La question de l'articulation entre un travail social individualisé et des démarches collectives en direction de groupes défavorisés est loin d'être récente. Elle se pose même sans doute dès le XIX^{e} siècle, au moment où s'institutionnalise, dans les pays occidentaux, une forme d'aide sociale faisant appel à un corps de professionnels spécifiquement dédiés au soutien des populations pauvres et marginales. Ce qui a toujours distingué la France, c'est la faible reconnaissance institutionnelle accordée au travail social collectif, alors même que dans d'autres espaces culturels, comme l'Amérique latine ou les pays anglo-saxons, cette forme d'intervention apparaît centrale. L'Organisation des Nations unies diffuse dès 1956 la notion de « développement communautaire » pour désigner « l'ensemble des procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer ces collectivités à la vie de la nation et de leur permettre de contribuer sans réserve au progrès du pays ». Là encore, on constate que cette notion est peu invoquée en France. Pour mieux comprendre la spécificité française en la matière, il faut rappeler que le travail social communautaire s'enracine dans des contextes nationaux et historiques divers.

La définition nord-américaine de la communauté

*Intervention de **Cherry Schrecker**, sociologue, maîtresse de conférences à l'université de Lorraine, 2L2S*

« Aux États-Unis, l'idée de communauté a suscité un tel intérêt qu'un auteur américain a pu recenser 94 définitions du concept[1]. Ces définitions se basent sur plusieurs principes. Le premier est que la communauté peut être envisagée à partir d'un lieu (village, commune, quartier, ville, département, région, État-nation, etc.). Il est alors possible d'en déterminer les frontières, qui peuvent être cumulatives, et de décrire la vie à l'intérieur de ces frontières.

Par ailleurs, une communauté peut être définie sur la base d'une activité commune. C'est le cas, par exemple, pour les gens qui exercent un même métier et qui partagent, de ce fait, des conditions de vie analogues, voire un même destin. Ces circonstances partagées fondent très souvent un sens d'identité porteuse d'entraide et de solidarité entre les membres du groupe. D'autres activités parfois conçues comme fondatrices de communautés sont des pratiques sexuelles et l'appartenance religieuse.

Des caractéristiques communes, culturelles, linguistiques, des origines communes, etc., peuvent également fonder une communauté.

[1] Hillery G. A. (1955), « Definitions of community: Areas of agreement », *Rural Sociology*, vol. 20, n° 1, p. 111-123. Voir aussi, pour des explications plus détaillées, Schrecker C. (2006), *La Communauté. Histoire critique d'un concept dans la sociologie anglo-saxonne*, Paris, L'Harmattan.

Enfin, il ne faut pas négliger les définitions qui partent d'une conception plus subjective de la communauté, privilégiant soit une qualité de relations, soit le sentiment ou le désir d'appartenance[1].

Ainsi, l'idée de l'appartenance peut être problématique. En effet, les membres d'une communauté stigmatisée ne se reconnaissent pas toujours dans cette identité partagée, comme l'ont montré les travaux de Norbert Elias et John Scotson ou encore ceux de Gertrude Neuwirth[2]. L'un des préalables pour conduire une action au sein d'une communauté est que celle-ci soit valorisée. Aux États-Unis, être noir n'était pas un critère d'appartenance avant qu'il ne soit valorisé par le mouvement *"Black Power"*. »

L'approche anglo-saxonne promeut l'idée que le groupe est l'entité la mieux à même de permettre à l'individu de dépasser ses handicaps. C'est en Angleterre et aux États-Unis, à la fin du XIX[e] siècle, qu'apparaissent les premières expériences de travail social au sein des quartiers. À Londres, les premières maisons de quartier sont créées en 1884 par le vicaire Samuel Barnett. Les « *settlement houses* » ont pour ambition de « travailler avec et pour les habitants, à la recherche de l'amélioration de leur niveau de vie mais [elles] s'engagent aussi en les soutenant lors de leurs luttes sociales »[3]. Aux États-Unis, la diffusion des approches communautaires a également été très rapide dans le champ social. Cela s'explique en partie par l'importance accordée aux corps intermédiaires, ces derniers étant reconnus comme des échelons essentiels de la vie sociale et politique. Le développement des démarches communautaires est encouragé par le *Community Council,* ayant pour objectif la concertation, la planification et la coordination des actions de quartier. S'ajoutent à cette première structure des *Community Chests*, chargés, sur l'ensemble du territoire, de collecter les financements nécessaires pour organiser les activités locales. Ainsi, la politique de la ville américaine s'appuie sur des collectifs forts, dénommés « communautés ». Dans ce cadre, les travailleurs sociaux ont pour rôle, non pas le suivi individuel de chacun des membres du groupe, mais l'accompagnement et l'animation d'un collectif.

La méthode Alinsky – L'action sociale de masse[4]

La méthode Alinsky, du nom de la figure de proue du mouvement de « *community organizing* », Saul Alinsky (1909-1972), désigne la méthode d'intervention sociale qui vise à organiser les communautés locales afin de permettre aux populations de se mobiliser face aux problèmes sociaux qui les affectent. Le triptyque de la méthode se déploie selon trois axes : pouvoir, intérêt et conflit. La reconnaissance du pouvoir accordé au groupe est cruciale. En effet, c'est en aidant la communauté à identifier le pouvoir dont elle dispose que le *community organizer* pourra ensuite lui apprendre à le manier à ses propres fins. Le *community organizer* doit également s'appuyer sur la force cohésive de l'intérêt particulier propre à la communauté, et sur son corollaire, le conflit entre les intérêts divergents. Il pourra ainsi s'appuyer sur les rapports de force

[1] Cf. Weber M. (1971 [1921]), *Économie et Société*, trad. Freund. J. *et al.*, Paris, Plon.
[2] Elias N. et Scotson J. L. (1997), *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard ; Neuwirth G. (1969), « A Weberian outline of a theory of community: Its application to the "Dark Ghetto" », *The British Journal of Sociology*, vol. 20, p. 148-163.
[3] CSTS (2010), *Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif*, Rennes, Presses de l'École des hautes études en santé publique, p. 20.
[4] Cf. Behrent M. C. (2008), « Saul Alinsky, la campagne présidentielle et l'histoire de la gauche américaine », *laviedesidees.fr*, 10 juin, www.laviedesidees.fr/Saul-Alinsky-la-campagne.html.

naissants pour faire avancer les projets communs. Cela implique de repérer les dépositaires du pouvoir – les leaders locaux – et d'écouter les habitants afin de cerner les problèmes auxquels ils font face. L'avancement des projets passe enfin par des méthodes d'action diverses, plus ou moins radicales, de l'animation de réunion avec les élus à des actions « coup de poing ». Au croisement du *self-made man* et de l'utopie autogestionnaire, Saul Alinsky, très critique des politiques d'État-providence, déclarait n'avoir jamais rien fait pour les pauvres, mais s'être contenté de travailler avec eux, en les aidant à chercher eux-mêmes des solutions à leurs propres problèmes.

La Harlem Children's Zone[1] représente un exemple concret de ce type de démarches. Cette association à but non lucratif a été fondée en 1970 pour améliorer la qualité de vie des enfants et de leurs familles dans un des quartiers les plus défavorisés de New York, Central Harlem. Organisée autour de quinze centres avec des missions très précises, cette association avait pour ambition de se mettre au service de plusieurs milliers de jeunes en difficulté. Elle a participé au développement d'un réseau de services dans le quartier, afin de promouvoir une meilleure stabilité familiale, des emplois et des opportunités économiques, des logements décents à loyers modérés, une éducation de qualité et des activités pour les adolescents. Il s'agissait notamment de soutenir les enfants du quartier défavorisé de Harlem pendant leurs études afin de leur garantir une meilleure insertion. En renforçant les liens sociaux au sein de la communauté des habitants, on créait ainsi un environnement plus favorable à l'épanouissement des enfants, susceptible à terme de leur permettre une insertion professionnelle de meilleure qualité. Ce programme a progressivement pris beaucoup d'ampleur, avec des déclinaisons spécifiques sur le soutien à la parentalité (*Baby College*, 2000), l'éducation préscolaire (*Harlem Gems*, 2001), la prévention en santé publique (*HCZ Asthma Initiative*, 2001 ; *HCZ Obesity Initiative*, 2006), etc.

Ce type d'actions a pour finalité de conduire les usagers vers plus d'autonomie, en leur donnant les moyens de trouver eux-mêmes des solutions à leurs problèmes[2]. La logique puise à la fois dans l'idée de *self-help* et dans un principe d'émancipation que symbolise le terme d'*empowerment*. L'initiative de la ville de Boston fournit, de ce point de vue, une illustration intéressante. Dans le cadre du dispositif des *empowerment zones* (EZ), mis en place par l'administration Clinton en 1994, les associations de la ville ont imposé la création d'une structure de gestion indépendante dirigée par un Conseil d'administration, pour moitié élu par les habitants des quartiers concernés et pour moitié désigné par le maire. Au sein du dispositif « *Boston Connect* » ainsi mis en place, les deux tiers des membres sont des responsables communautaires. Pour maintenir une certaine représentativité de chaque communauté, une représentation précise de chacun des groupes est fixée en amont. Comme le fait remarquer Marie-Hélène Bacqué[3], la place de « l'usager citoyen » est ici incontestable et a des effets en termes de développement de services locaux. Ce dispositif permet également de montrer la limite de telles démarches. En effet, cette gestion communautaire particulièrement poussée comporte un risque intrinsèque : celui de déléguer l'administration des quartiers pauvres aux associations pour assurer la paix sociale sur ces territoires.

[1] Pour plus de détails, cf. www.Harlem Childen's Zone.org.
[2] Donzelot J., avec Mével C. et Wyvekens A. (2003), *Faire société. La politique de la ville en France et aux États-Unis*, Paris, Seuil.
[3] Bacqué M.-H. (2006), « *Empowerment* et politiques urbaines aux États-Unis », *Géographie, Économie, Société*, n° 8, p. 107-124.

La notion d'*empowerment* et sa diffusion

Intervention de ***Marie-Hélène Bacqué****, sociologue, professeure à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense*

« Aux États-Unis, contrairement à la France, le travail social n'est pas enseigné dans des écoles mais à l'Université. De plus, il est théorisé par les travailleurs sociaux eux-mêmes. Barbara Solomon, afro-américaine, publie au milieu des années 1970 un ouvrage intitulé *Black Empowerment*, qui développe de nouvelles pratiques du travail social et qui s'adresse aux travailleurs sociaux mais aussi aux militantes noires et féministes[1]. À cette occasion, elle dénonce la bureaucratisation de la profession, ainsi que l'internalisation, par la population noire, d'une image stigmatisée, à la source d'un manque d'estime de soi, frein important qui empêche les individus de se mobiliser et d'agir. La démarche d'*empowerment* est associée à la reconnaissance de groupe. Dans les années 1980 et 1990, cette notion se diffuse largement et devient l'un des éléments de l'orthodoxie professionnelle dans le travail social. En effet, elle fait partie des contenus nécessaires dans les diplômes de travail social.

L'*empowerment* s'articule autour de trois dimensions. La première est la dimension individuelle ou intérieure, qui désigne le processus par lequel un individu peut développer sa capacité d'agir. La deuxième est la dimension collective ou interpersonnelle, qui permet d'agir collectivement. La troisième est la dimension politique et sociale, qui pose la question de la transformation sociale. De plus, l'*empowerment* appelle à redéfinir la relation du travailleur social avec son "client" plutôt comme une forme de collaboration ou d'alliance, dans une réciprocité d'idées, de ressources et de respect. Il s'agit donc d'aider le "client" et les groupes à se positionner individuellement et collectivement comme acteurs de la résolution de leurs propres problèmes. Le rôle des praticiens est donc redéfini.

Quelques années après, la notion est apparue dans le cadre du développement international en direction des femmes, en réaction aux formes classiques de développement dans les pays du Sud. Le discours est alors porté essentiellement par des femmes issues de ces pays, qui, dans un texte programme, défendent une certaine approche de l'*empowerment*. L'utilisation de cette notion par des groupes de femmes, notamment en Inde, constitue une démarche économique et politique. Ainsi, SEWA (Self Employed Women's Association) regroupe plus de 750 000 femmes non salariées. »

Ces actions font écho aux pratiques développées dès les années 1950-1960 au Brésil. À cet égard, deux initiatives majeures doivent être mentionnées. En premier lieu, celle de Paulo Freire qui encourage la promotion de la « conscientisation »[2]. Ce concept doit permettre à la population la plus vulnérable d'avoir accès à la connaissance de sa situation. Il s'agit en réalité d'une critique sociale radicale, qui s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de mobilisation des individus et des groupes marginalisés. La « conscientisation » est définie comme « le processus par lequel les gens parviennent à mieux comprendre d'une part la réalité socioculturelle qui modèle leur existence, et d'autre part leur capacité de transformer cette réalité »[3]. Ces réflexions, et les méthodes qui en découlent, se fondent sur les résultats d'un vaste programme

[1] Solomon B. B. (1976), *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*, New York, Columbia University Press.
[2] Freire P. (1969), *Pédagogie des opprimés. Suivi de Conscientisation et révolution*, Paris, Maspéro.
[3] *Perspectives : revue trimestrielle d'éducation comparée,* Paris, UNESCO : Bureau international d'éducation, vol. XXIII, n° 3-4, septembre-décembre 1993, p. 445-465.

d'alphabétisation lancé à l'initiative du ministère brésilien de l'éducation et de la culture qui conclut que l'accès à la connaissance favorise l'émancipation. Aujourd'hui, la pensée de Paolo Freire est régulièrement mobilisée pour élaborer des programmes d'alphabétisation des adultes dans une perspective d'éducation permanente. Après s'être largement développée en Amérique latine, cette méthode s'est progressivement implantée en France.

Contemporain de Freire et brésilien comme lui, Augusto Boal (1931-2009) est le fondateur d'une forme de théâtre social dont il précisa les principes dans *Théâtre de l'opprimé*, publié en 1971[1]. Il s'agit pour lui de s'intéresser au petit peuple en faisant du théâtre une arme politique. Cette technique de théâtre participatif vise, là encore, une information, voire une conscientisation des populations opprimées. Les méthodes théâtrales d'Augusto Boal sont assises sur la participation active des spectateurs, qui rejouent des scènes de leur vie quotidienne. Le théâtre-forum vise à décrypter les ressorts proprement sociaux des situations vécues et mises en scène par les participants.

Cette technique, d'abord mise en œuvre dans les *favelas* de São Paulo, auprès des populations non alphabétisées, est désormais utilisée dans de nombreux pays, (notamment en France). Ainsi, une compagnie de théâtre comme « ACTIF » (Arc-en-Ciel Théâtre forum Île-de-France) propose de mettre en place des groupes de parole basés sur un échange d'expériences où les enfants aussi ont leurs « maux » à dire. Parents et enfants d'origine étrangère peuvent participer, sur la base du volontariat, à des expériences de théâtre-forum visant à dépasser leurs points de vue antagonistes. L'outil théâtral met en évidence le besoin d'être entendu, mais aussi la nécessité de rouvrir le dialogue entre parents et enfants sur des questions souvent « taboues », liées à l'histoire de la famille ou à la violence d'une migration souvent subie. Comme il est expliqué sur le site Internet de la compagnie, « l'outil théâtral, mis au service d'une démarche d'Éducation populaire, permet la rencontre, l'échange, la confrontation des points de vue et la co-construction des connaissances dans une tentative d'élaborer un « mieux vivre ensemble »[2].

En Europe, c'est le gouvernement britannique qui est allé le plus loin dans la reconnaissance et le soutien des démarches communautaires. Le projet de « *Big Society* », porté par l'actuelle coalition conservatrice-libérale peut en effet être assimilé à une véritable consécration politique de ces pratiques (cf. l'encadré ci-dessous qui donne une vision synthétique de ce programme gouvernemental, sans présenter les difficultés qu'il rencontre actuellement, qui mériteraient à elles seules une analyse détaillée).

Le projet britannique de « *Big Society* »

Le projet de « Grande Société » ou « *Big Society* » est une expérience de gouvernement visant à rééquilibrer les parts respectives du marché, de l'État et de la société civile dans l'élaboration des réponses aux problèmes collectifs. L'objectif est de déplacer le pouvoir du « *Big government* » vers la société civile, en permettant aux citoyens et aux communautés de produire différents biens fondamentaux, en matière d'éducation, de sécurité, de transport ou encore d'aménagement urbain.

[1] Boal A. (1971), *Théâtre de l'opprimé*, Paris, Maspéro.
[2] Cf. www.arcencieltheatre.org.

Le Premier ministre conservateur David Cameron prône une révolte radicale contre le « statisme du gouvernement central » en mettant en avant une société où « la force motrice du progrès est la responsabilité de chacun, et non le contrôle de l'État ». Contre une société où les individus ne seraient que les réceptacles passifs de l'offre de services publics, il défend un projet qu'il juge « libérateur » des initiatives et des potentialités, « la plus spectaculaire entreprise de redistribution du pouvoir, des élites gouvernementales à l'homme de la rue », afin de construire une société de l'innovation par la base, où les services de proximité sont plus efficaces car moins coûteux et sur mesure.

En considérant que c'est la force collective d'individus autonomes mais rassemblés qui permettra de faire face aux défis de demain, le projet conservateur apparaît comme l'étape supplémentaire d'un processus d'*empowerment* qui vise à aller encore plus loin dans le transfert du « pouvoir au peuple ». Dans cette configuration, le rôle de l'État est celui d'un catalyseur des initiatives privées. En intervenant à la racine, il permet aux individus de mener eux-mêmes leur propre projet. En d'autres termes, l'État n'aide pas les individus, il accompagne leurs initiatives. C'est bien dans cette perspective que le projet prévoit la formation professionnelle de « *community organizers* » destinés à accompagner les communautés dans leur appropriation du pouvoir.

Le projet conservateur s'articule selon cinq axes généraux :

- donner aux communautés locales plus de pouvoir sur leur environnement immédiat en leur permettant par exemple de prendre en main leurs propres services publics locaux ;
- encourager les individus à s'investir activement dans leur quartier en favorisant le tissu associatif et en développant la philanthropie ;
- transférer de manière massive les compétences du gouvernement central aux collectivités locales, qui bénéficieront ainsi de plus d'autonomie ;
- soutenir le tissu des activités sociales et solidaires, composé des mouvements mutualistes, des coopératives et des entreprises à but non lucratif, afin de favoriser leur prise en charge et la gestion des services publics locaux ;
- responsabiliser le gouvernement central en développant la publication des données et chiffres de l'action gouvernementale, notamment en matière de sécurité.

L'exemple de l'Allemagne pourrait aussi être invoqué, dans la mesure où le développement social des quartiers s'est nourri à partir des années 1970 d'une approche communautaire visant à mobiliser les habitants dans une perspective d'émancipation critique et politique[1]. En l'occurrence, la définition de la communauté repose donc avant tout sur des fondements territoriaux, et non ethniques ou identitaires. Le lien avec le mouvement des *Bürgerinitiativen* (initiatives de citoyens) et la création du Parti des Verts, qui entendait « faire de la politique autrement », apparaît de façon très claire.

La ville d'Offenbourg (60 000 habitants, Bade-Wurtemberg) offre un modèle intéressant de développement du travail social communautaire. Ses édiles ont créé en effet dès le début des années 1990 des Centres du quartier et des familles *(Stadtteil- und Familienzentren)* dans chacun des six quartiers de la ville, avec le double objectif d'assurer une médiation avec les habitants et de donner à ces derniers

[1] Blanc M. et Eberhardt A. (2011). « Travail social communautaire et mobilisation des habitants dans les quartiers populaires en Allemagne », *Informations sociales*, n° 163, p. 106-114.

un pouvoir d'action au niveau local. Dans cette ville qui ne se distingue pas particulièrement par l'acuité de ses problèmes urbains, les centres sont des lieux essentiels pour la vie collective. Ils hébergent certains équipements collectifs (crèches, activités de loisirs pour les jeunes, etc.) et permettent de faire émerger des espaces de débat et d'organiser des prises de parole non conflictuelles. « Dans le domaine éducatif, les centres SFZ contribuent à construire des ponts entre l'école et les parents. Ils jouent un rôle central dans la mise en place de l'école toute la journée, ce qui est en Allemagne une petite révolution ! Ils ont en revanche des marges de manœuvre restreintes dans le domaine de l'économie locale. Ils encouragent la création de petits commerces de proximité qui soient aussi des lieux de rencontre et répondent aux besoins des habitants (…). Enfin, les centres SFZ améliorent les relations entre la municipalité et les habitants du quartier. Les revendications concrètes des habitants sont ainsi mieux satisfaites. » (p. 110-111).

Le travail social communautaire au Québec

*Commentaire depuis la salle – **Denis Bourque**, professeur et titulaire de la chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Département de travail social de l'université du Québec en Outaouais*

« Au Québec, depuis trente-cinq ans, l'intervention sociale collective est offerte sur une base de service public à différents groupes qui ont intérêt à collectiviser leur situation. L'objectif est d'agir en termes d'entraide, de soutien et de réseau entre les personnes ayant un problème commun mais également en termes de transformation sociale, à travers une action sur les politiques publiques. Nous nous situons toujours entre l'aménagement et la transformation. Il s'agit d'une question de continuum et d'investissements mutuels. Grâce à ce type d'intervention sociale, le Québec dispose d'une infrastructure collective communautaire autonome et déployée sur tout le territoire. Celle-ci agit en termes de développement de la solidarité, du lien social et du vivre ensemble. Elle intervient également sur des questions de société, de droits et de politiques publiques.

De cette expérience, qui n'est pas nécessairement transposable en France, deux constats peuvent être tirés. Une des conditions de succès est la spécialisation en travail social, qui s'intitule l'organisation communautaire. Des professionnels travaillent à temps complet pour l'intervention sociale d'intérêt collectif. Si ce type d'emploi n'existait pas dans le service public, les travailleurs sociaux ne pourraient pas ajouter cette mission à leurs tâches. En effet, celle-ci demande des compétences, de la formation, des communautés de pratique et de la recherche. Il ne me semble pas retrouver cette condition en France.

Par ailleurs, l'intervention sociale d'intérêt collectif n'est pas une panacée. Entre autres obstacles se conjuguent deux logiques paradoxales, à savoir d'un côté l'instrumentalisation de l'action collective par des politiques publiques et des logiques professionnelles et de l'autre la volonté du développement de l'autodétermination et de la capacité des groupes et des collectivités avec lesquels nous travaillons. Un travail permanent doit être effectué afin de construire une zone "négo-gène", entre les logiques endogènes et exogènes. Il s'agit d'un véritable défi. »

L'exposé de ces situations étrangères, aussi éparses soient-elles, montre l'intérêt des démarches communautaires et révèle l'importance de trouver, au sein du champ social français, un équilibre entre des approches individuelles traditionnelles et des approches communautaires, assumées comme telles.

2 ■ Vers un travail social communautaire à la française ?

Comment analyser les difficultés de mise en œuvre du travail social collectif en France ? Plusieurs explications peuvent être avancées, qui empruntent à différents registres.

Sur le plan institutionnel, le développement d'un travail social collectif peut être perçu comme incompatible avec la recherche d'une plus grande individualisation des politiques sociales et la reconnaissance des droits de l'usager. La décentralisation, qui a progressivement érigé le département en chef de file de l'action sociale, n'a pas permis de remettre en cause cette tendance.

Sur le plan juridique, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a un rôle ambigu. Il est souvent dit qu'elle replace l'usager « au centre du dispositif ». Néanmoins, elle le fait en adoptant une démarche particulièrement individualisante. Ainsi, la section 2 de la loi, relative aux droits des usagers du secteur social et médico-social, prévoit que « l'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux », et notamment, « la participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne »[1]. La participation de chaque usager est donc évoquée par la loi dans le silence de toute autre approche plus collective. Si les conseils généraux disposent légalement d'un service social départemental qui reçoit individuellement les personnes dites « vulnérables », il n'existe, à l'heure actuelle, aucune obligation légale de conduite d'un travail social communautaire.

Sur le plan professionnel, le travail social avec des groupes suppose des formations spécifiques pour les professionnels, à la fois dans les cursus initiaux et continus. Ce n'est que très récemment que des modules de cette nature ont été introduits, expliquant en partie la persistance d'une identité professionnelle fortement assise sur l'idée que la relation individuelle est la mieux à même de répondre aux problèmes rencontrés par les usagers.

Sur le plan politique, le cadre républicain français se révèle moins enclin à reconnaître la légitimité de communautés autres que la communauté nationale. Les caractéristiques singulières des individus (territoriales, culturelles, religieuses ou ethniques) n'ont pas vocation à être prises en compte. En encourageant le regroupement d'individus sur des bases affinitaires ou identitaires, le travail social collectif se voit ainsi soupçonné par certains de d'entrer dans le jeu du « communautarisme ».

Incapacités individuelles, potentialités collectives

*Intervention d'**Hélène Strohl**, inspectrice générale des Affaires sociales*

« Nous faisons tous partie d'un grand nombre de réseaux, qui évoluent, qui ne nous assignent pas à une identité spécifique et qui ne représentent pas l'entièreté de notre identité individuelle. En revanche, lorsqu'il s'agit de personnes étrangères, pauvres ou handicapées, par exemple, la tendance est de réduire ces dernières à cette identité et à ne pas admettre qu'elles puissent en disposer d'une autre. Or ces personnes ont

[1] Article L. 313-3 du Code de l'action sociale et des familles

aussi des potentialités. On peut être à la fois handicapé, musicien et parent. On peut être étranger, pratiquer une religion fondamentaliste et aimer les *rave parties*. Pour conduire le travail social et faire en sorte que les personnes concernées aient une certaine maîtrise de leur destin, il est donc préférable de ne pas les considérer uniquement sur la base des variables individuelles qui expliquent qu'elles sont dans la difficulté mais aussi par rapport aux potentialités collectives qui leur permettront de s'en sortir. Il est donc possible d'être à la fois en incapacité individuelle et en grande potentialité collective. »

Les incertitudes sémantiques sur la notion de travail social communautaire sont un bon indice de la difficulté de poser dans le débat français la question du travail avec et par des groupes d'individus réunis en fonction d'un ancrage territorial ou d'une communauté de vie. Pour éviter tout risque d'amalgame entre approche collective du travail social et promotion du communautarisme, le Conseil supérieur du travail social a mis en avant le concept d'« intervention sociale d'intérêt collectif »[1]. Par ce terme, il s'agissait de cibler les actions qui « se donnent pour objectif la prise en compte d'intérêts collectifs, entendus comme des facteurs susceptibles de faciliter la communication sociale des divers groupes et, par là, d'aider à la maîtrise de la vie quotidienne, dans ses diverses dimensions. (…) Loin d'ignorer la nécessité de l'aide individuelle, l'intervention sociale d'intérêt collectif admet que celle-ci ne suffit pas à améliorer les conditions sociales propices à chaque histoire individuelle ; elle s'attachera donc principalement à favoriser des dynamiques sociales riches, où les citoyens trouveront un environnement culturel favorable ». Mais assumer et mettre en œuvre le travail social collectif reste relativement difficile en France, comme en témoigne la multiplicité des expressions utilisées : « développement communautaire », « développement social local », « travail social avec les groupes », « travail social communautaire », « organisation communautaire », « intervention sociale d'intérêt collectif »... Certains considèrent que c'est l'adjectif « communautaire » qui pose problème, dans la mesure où il suscite la méfiance dans notre pays, alors que les promoteurs d'une approche plus collective du travail social affirment vouloir simplement faire émerger des formes de participation collective assises sur les ressources des individus. Dans ce cadre, l'origine ethno-culturelle peut être un critère dans la constitution des groupes, parmi d'autres : profil de la famille, sexe, niveau de qualification, lieu d'habitation, problématique partagée d'accès aux droits, etc.

Au sein du champ social français, deux types d'approches sensiblement différentes peuvent être identifiés.

Les actions collectives en direction de groupes présentant des difficultés comparables

L'idée sous-jacente à ces actions est que les individus les plus démunis doivent être accompagnés pour apprendre à mobiliser leurs ressources propres et ainsi développer des « capacités » nouvelles leur permettant de surmonter les difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

Dans de nombreux départements, par exemple, on voit se développer des actions collectives en direction des publics en situation de précarité, qui visent à favoriser l'accès à la culture et aux loisirs. Ces actions ont pour conséquence de rompre

[1] CSTS (1988), *L'intervention sociale collective*, Paris, La Documentation française.

l'isolement et de créer du lien et de l'entraide en organisant des sorties culturelles et de loisirs avec les différents usagers volontaires. Récemment évaluées par le Conseil général du Val-de-Marne, ces actions semblent avoir un impact important sur leurs bénéficiaires. Ainsi, 50 % des personnes ont amélioré leur situation par rapport à l'emploi : 21 % des adultes ont retrouvé un emploi, 16 % sont entrés en formation, et 13 % ont effectué des démarches professionnelles. En Ille-et-Vilaine, un club parent « solo » mis en place par la Caisse d'allocations familiales permet aux parents de familles monoparentales de trouver ensemble des solutions aux problématiques qu'ils partagent dans l'éducation de leurs enfants. Ce groupe fonctionne sans intervention particulière de professionnels de l'action sociale. L'expérience lancée en 2009 a fait l'objet d'une évaluation auprès des bénéficiaires et révèle la plus-value apportée par cette dynamique de groupe partageant des problèmes communs, mais interroge également les promoteurs sur la segmentation des publics.

L'association Advocacy, créée en octobre 1997, est une association d'usagers en santé mentale[1]. Elle vise principalement un public majeur sous protection juridique (tutelles ou curatelles) et a pour objectif de favoriser l'expression des usagers. L'objectif est que leurs opinions soient prises en compte, dans les champs médical, juridique et social. Selon les termes de l'association[2], il s'agit d'aider les « patients/ usagers à être acteurs sociaux, à prendre la parole, à être entendus et reconnus comme responsables à travers l'élaboration et la réalisation de projets collectifs faisant travailler ensemble usagers, professionnels et bénévoles, en partenariat avec d'autres associations ». Ce lieu de coopération et d'entraide est en grande partie géré par les personnes protégées bénéficiaires du dispositif. Les animateurs salariés sont eux-mêmes des usagers en santé mentale et/ou des professionnels. L'idée est d'avoir des gens qui sont experts, du fait de leur propre expérience. Pour améliorer encore le dispositif, des formations internes pour les bénévoles chargés de l'encadrement ont été ouvertes. En outre a été mise en place une recherche-action et formation ayant pour finalité l'édiction d'un code de déontologie.

Les actions collectives sur la base d'un ancrage territorial (développement social local)

Selon la définition du Conseil économique et social[3], le développement social local est un « processus collectif visant à faire émerger et à mettre en œuvre, avec ses bénéficiaires, des solutions aux problèmes économiques et sociaux locaux ». La Caisse nationale des allocations familiales et les Caisses d'allocations familiales se sont fortement investies sur ce champ[4]. La mise en œuvre de cet outil suppose quatre prérequis : un territoire ; un partenariat ; un projet qui s'inscrit dans la durée ; et la participation des usagers.

Dans une commune de l'agglomération bordelaise, les associations de quartier ont ainsi pris l'habitude de se réunir et d'évoquer les problèmes sociaux posés aux habitants. Si les parents d'élèves font part de l'absence de cantine scolaire pour les

[1] Dutoit M. (2008), *L'Advocacy en France. Un mode de participation active des usagers en santé mentale*, Rennes, Presses de l'EHESP.
[2] www.advocacy.fr.
[3] Lorthiois D. (2000), *Mutations de la société et travail social*, Avis du Conseil économique et social, Paris, La Documentation française.
[4] CNAF (2004), « Développement social local : un nouveau positionnement pour les CAF », *Document de synthèse*, février.

enfants des classes élémentaires, les personnes âgées évoquent, quant à elles, leur isolement social et l'absence de liens intergénérationnels. À partir de ces éléments, les habitants de ce quartier ont décidé de réfléchir à la mise en place d'une « cantine éclatée » qui serait assurée par les « grands-mères »[1]. L'expérience a produit des résultats en adéquation avec les besoins de chacun des publics concernés.

Des associations se sont également impliquées dans ce type de démarches. Ainsi, l'association Sœur Emmanuelle a institué, depuis 2001, un projet de développement communautaire en région parisienne. Ce programme, intitulé « Divers-Cité », a pour objectif de soutenir des collectifs d'habitants qui souhaitent agir pour le mieux-être de leur quartier. Ce programme applique des méthodes d'accompagnement en développement communautaire qui mettent les habitants des quartiers au cœur de l'élaboration et de la réalisation des actions. Dans l'optique d'aider les habitants qui veulent mettre en place des solutions aux problèmes auxquels ils sont confrontés, deux agents de développement de l'association travaillent dans une relation de partenariat avec les associations de quartier afin de les accompagner dans la mise en place d'activités diverses (soutien scolaire, alphabétisation, organisation de repas et fêtes de quartier, sorties culturelles, ateliers artistiques, groupes de paroles adultes/enfants/adolescents, etc.).

Sans doute est-il nécessaire d'avoir une approche dépassionnée en matière de travail social communautaire, afin de laisser le champ libre aux multiples initiatives qui germent sur le terrain, que ce soit dans le cadre des formations des travailleurs sociaux ou dans la pratique de nombreuses structures dans le champ de la santé, de la psychologie, du handicap, etc.

C'est dans cet esprit que, depuis 2005, plusieurs initiatives ont été lancées pour promouvoir le travail social communautaire avec des groupes rassemblés en fonction de leur origine ethno-culturelle. Dans le cadre des questionnements suscités par les émeutes de 2005, l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain lance un appel dans la presse spécialisée pour « revisiter sereinement la question communautaire dans le cadre, intimement lié, du développement social et du travail social »[2]. Dans la foulée, des rencontres régulières sont organisées entre les différents signataires (assistants sociaux, éducateurs spécialisés, formateurs, chercheurs, élus, etc.), qui ont débouché les 28 et 29 janvier 2011 sur la tenue d'un colloque à Aubervilliers sur le thème « Faire société autrement ». En parallèle, sous l'égide de la Fonda[3], cinq réseaux de professionnels et de militants ont lancé en 2010 un appel pour « repenser et mettre en œuvre une politique de la ville avec les habitants ». L'ambition consiste à reconnaître les capacités des individus à définir leurs besoins et les réponses politiques à apporter pour un meilleur développement social des territoires. La notion d'« *empowerment* » – à travers sa traduction française « pouvoir d'agir »[4] – apparaît comme le soubassement théorique de telles initiatives.

[1] Pour plus de détails sur cette expérience : Haurie J.-L., directeur de la CAF de Bordeaux (2005), « Le développement social territorial. Une stratégie de modernisation de l'action des CAF inscrite dans la durée », *Recherches et prévisions*, n° 81, septembre.
[2] Cf. *Actualités sociales hebdomadaires*, n° 2487, 29 décembre 2006.
[3] Cf. www.fonda.asso.fr/spip.php?action=autoriser&arg=490. La Fonda est une association rassemblant des personnes physiques souhaitant promouvoir les initiatives citoyennes dans le développement économique, social et démocratique.
[4] Cf. www.pouvoirdagir.fr.

Parmi les acteurs qui se sont montrés particulièrement intéressés par la mise en place de démarches communautaires, le Comité technique de la prévention spécialisée (CTPS) s'est interrogé dans un récent rapport sur la façon de mieux prendre en compte la diversité culturelle, notamment au travers du développement social communautaire[1]. Le texte rappelle que, dès 2005, le Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée (CNLAPS) Grand Est a lancé une recherche-action sur la construction des processus d'intégration sociale des jeunes issus de l'immigration algérienne. Cette démarche vise à rechercher des moyens de mieux travailler, dans les quartiers, avec les populations issues de l'immigration. Comme le rappelle la coordinatrice du programme, « l'objectif de la démarche est d'aller à la rencontre de la population au travers de ce qu'elle dit et vit et non en partant d'interprétations extérieures. Une population qui est très étonnée que l'on s'intéresse à elle et qui a manifesté un enthousiasme débordant. À chaque action, on a beaucoup de participants. En fait, on donne une place à leur histoire sans les stigmatiser ».

Dans cette perspective, la démarche adoptée s'est articulée autour de trois entités : un comité de pilotage, un groupe expert et des groupes locaux de recherche-action. Les groupes locaux, constitués par les professionnels de la prévention spécialisée présents sur chaque site, ont développé des actions d'information sur la démarche en organisant des débats sur des questions comme les violences intrafamiliales, les mariages forcés, les répudiations, les certificats de virginité, etc. De telles actions ont pour avantage une discussion sur des sujets considérés comme tabous et ont tendance à aider les jeunes issus de l'immigration pris dans la complexité des liens qui existent entre construction identitaire, transmission intergénérationnelle et intégration sociale, à s'orienter et à trouver des repères.

De manière générale, la question est donc aujourd'hui de savoir quelles sont les conditions de réussite du développement des actions collectives dans le contexte français. Cela renvoie notamment à la question du choix des publics qui constituent les groupes, aux techniques les mieux à même de favoriser la participation des habitants, et à la recherche de la complémentarité optimale de ces dispositifs avec l'intervention sociale individuelle.

Quelles conditions de réussite pour les approches collectives en travail social ?

*Intervention de **Chantal Goyau**, directrice générale de l'École supérieure de travail social*

« En échangeant avec les groupes de professionnels en formation, il n'est pas rare que les uns ou les autres se mettent à parler de pratiques dont ils ne nomment pas le genre mais qui s'apparentent à des pratiques collectives : constitution d'un groupe de femmes se réunissant régulièrement dans l'espace occupé par l'institution ; constitution d'un groupe d'allocataires du RMI ayant organisé une journée d'expression où ils ont montré ce qu'ils savaient faire (musique, couture, etc.). Un certain nombre d'initiatives ne sont donc pas connues et répertoriées, alors qu'elles devraient l'être. Les conditions de réussite de tels projets tiennent au désir de rencontrer l'autre mais également aux moyens dont on dispose en tant que professionnel, à la volonté des

[1] CTPS (2009), *La prévention spécialisée à l'heure de la diversité culturelle : état des lieux, questionnements, initiatives, projets innovants en matière de développement social communautaire*, Rapport public de la commission Diversité culturelle.

équipes, à l'anticipation des questions d'organisation (de temps, de lieu, etc.), aux conditions financières et à la volonté des institutions et des politiques. »

*Intervention de **Michel Joubert**, sociologue, professeur à l'université Paris VIII–Saint-Denis*

« La situation est critique à l'heure actuelle, avec des professionnels en alliance avec les publics mais en porte-à-faux avec l'institution et certaines politiques publiques, qui ne leur apportent pas les conditions minimales de reconnaissance, d'appui et de soutien et les moyens de développer leur travail. S'il ne faut pas nier la richesse et l'intérêt des changements intervenus ces dernières années, la situation ne peut pas rester identique. Les professionnels ne peuvent plus continuer à payer de leur personne dans de telles actions collectives si, en parallèle, aucun changement ne s'opère du point de vue des moyens, de la reconnaissance et de la valorisation des compétences. »

Conclusion

Le travail social communautaire se développe aujourd'hui en France à travers de multiples initiatives que ce chapitre, sans être exhaustif, a voulu illustrer. Ces nouvelles démarches s'inscrivent dans un mouvement plus général, présent dans de nombreux pays, qui renvoie à l'idée que les usagers doivent participer à leur devenir, tirer parti du pouvoir qu'ils ont d'infléchir le cours de leur existence et les conditions sociales dans lesquelles ils vivent. Cette approche repose sur le postulat que les usagers, à condition qu'ils soient formés et accompagnés localement, peuvent transformer les structures et les systèmes de domination dans lesquels ils sont enserrés. Faire en sorte que les usagers deviennent des citoyens capables d'agir collectivement pour leur propre bien-être, telle est bien l'ambition du travail social communautaire. Si, dans le contexte français, la reconnaissance de la légitimité d'action de collectifs formés en fonction de liens « communautaires » (territoriaux, identitaires, ethniques, etc.) pose encore problème, nul doute que c'est là une des voies de transformation de notre modèle démocratique dans les années à venir. De nombreuses expériences prouvent la pertinence de ces approches qui permettent une plus grande reconnaissance des droits de l'usager, la prévention de situations qui pourraient être vécues comme stigmatisantes et le renforcement du lien social, donc la création d'espaces de parole et de synergies nouvelles.

Point de vue

Promouvoir le travail social et le développement communautaire pour mieux vivre ensemble demain

Intervention de **Jean-Claude Sommaire**

Administrateur civil honoraire, président du Conseil technique de la prévention spécialisée, administrateur de la Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence des Yvelines, ancien secrétaire général du Haut Conseil à l'Intégration, ancien sous-directeur du développement social, de la famille et de l'enfance à la Direction générale de l'action sociale

Mon intervention va plus particulièrement porter sur la question du travail social communautaire auprès des « communautés » ethniques et culturelles. C'est une question délicate vis-à-vis de laquelle on est trop souvent dans l'évitement ou dans l'invective, l'injonction à se déterminer entre le paradis républicain et l'enfer communautariste. Il est donc souvent difficile d'en débattre sereinement. C'est cependant une question essentielle pour l'avenir de notre vivre ensemble : comment continuer à faire société dans une France devenue multiculturelle ?

Le colloque d'Aubervilliers des 28 et 29 janvier 2011

Après les émeutes urbaines de l'automne 2005, un séminaire « Travail social, développement communautaire, éducation populaire et citoyenne » s'est mis en place à l'initiative de personnes physiques appartenant à différents réseaux, avec le soutien du CEDIAS Musée social[1], de l'IRDSU[2] et du CNLAPS[3], avec l'objectif de réhabiliter, en France, les interventions de type « communautaire » souvent soupçonnées, à tort, de favoriser le « communautarisme ».
Ce séminaire, avec un soutien élargi à une dizaine de réseaux, notamment les CEMEA[4] et les Centres sociaux, a organisé un colloque à Aubervilliers, « Faire société autrement », dont l'objet est précisément celui dont on débat aujourd'hui.

[1] Le Centre d'études, de documentation, d'information et d'actions sociales (CEDIAS) – Musée social a été créé en 1963, à partir de la fusion du Musée social et de l'Office central des œuvres de bienfaisance. Fondation privée reconnue d'utilité publique, le CEDIAS a pour mission de favoriser la réflexion sur les problèmes sociaux en étant un lieu de rencontres et d'échanges. Cf. www.cedias.org.
[2] L'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU) regroupe 18 réseaux régionaux de professionnels en charge de la politique de la ville et 170 collectivités territoriales abonnées. Cf. www.irdsu.net (voir notamment la rubrique « chantier » spécifique au travail social communautaire).
[3] Le Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée (CNLAPS) a pour objectif d'apporter des informations relatives au champ d'intervention éducative et sociale de la prévention spécialisée. Cf. www.cnlaps.fr.
[4] Les CEMEA (Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation actives), association fondée en 1937, sont à la fois un mouvement d'éducation nouvelle, une association d'éducation populaire et un organisme de formation professionnelle. Cf. www.cemea.asso.fr.

La note de présentation du colloque, jointe au programme, avait ainsi pour titre : « Promouvoir le travail social et le développement communautaires pour mieux vivre ensemble demain, égaux et différents, dans une France multiculturelle ». Le champ d'investigation de ce colloque allait bien au-delà des populations issues de l'immigration car les actions de type « communautaire » n'ont pas vocation à se limiter aux minorités visibles et aux zones sensibles.

En renforçant le « pouvoir d'agir » des groupes défavorisés, par des démarches de type communautaire, on permet à leurs membres, moins isolés et plus solidaires entre eux, d'accéder plus facilement à l'éducation, au logement, à l'emploi et, plus globalement, à une qualité de vie meilleure. Nous avons ainsi contribué à nourrir l'argumentaire des promoteurs du récent appel « Pouvoir d'agir » qui vient d'être lancé à l'initiative de la Fonda pour répondre au cri de détresse lancé, il y a quelques mois, par Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, sur l'abandon des banlieues[1].

Face à la montée d'un individualisme destructeur des solidarités traditionnelles et à la réalité d'une fracture urbaine qui devient de plus en plus une fracture ethnique, culturelle et religieuse, les pouvoirs publics doivent revisiter « la question communautaire ». Comme le propose Luc Bronner, en conclusion de son ouvrage *La Loi du ghetto*, il faut renforcer le « pouvoir d'agir » des populations en difficulté, y compris quand celles-ci, très présentes dans les quartiers sensibles, sont issues de l'immigration et musulmanes[2].

Il faut rappeler que les démarches communautaires n'enferment pas les populations dans leurs particularités. Au contraire, elles peuvent les aider à dépasser les stigmatisations dont elles sont souvent victimes et à surmonter les frustrations qui en découlent qui peuvent être sources de conflits majeurs. Elles peuvent contribuer ainsi à freiner le développement des communautarismes ethniques et religieux.

En effet, on ne peut pas faire l'impasse sur la réalité préoccupante du développement de ces communautarismes ethniques et « religieux » dans les quartiers difficiles lié, notamment, au prosélytisme d'associations musulmanes mais aussi chrétiennes évangélistes[3].

Le rapport du Conseil technique de la Prévention spécialisée de septembre 2009

Ce rapport, que j'ai piloté et rédigé, est complètement centré sur les problématiques inter-culturelles auxquelles beaucoup d'éducateurs de prévention spécialisée sont aujourd'hui très directement confrontés[4].

---

[1] Après les émeutes de 2005, constatant que l'enclavement des banlieues continue à renforcer la détresse des habitants et leur défiance à l'égard des politiques, le maire de Clichy-sous-Bois signe en effet le 21 mai 2010 une tribune cosignée par 45 autres édiles de tous bords et publiée dans le *Journal du dimanche*. Cf. www.lejdd.fr/Politique/Actualite/Lettre-a-ceux-qui-ignorent-les-banlieues-194854/.

[2] Bronner L. (2010), *La Loi du ghetto. Enquête dans les banlieues françaises*, Paris, Calmann-Lévy.

[3] Inspection générale de l'Éducation nationale (2004), *Les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires*, Rapport présenté par J.-P. Obin. Disponible sur : http://media.education.gouv.fr/file/02/6/6026.pdf.

[4] Conseil technique de la prévention spécialisée (2009), *La prévention spécialisée à l'heure de la diversité culturelle : état des lieux, questionnements, initiatives, projets innovants en matière de développement social communautaire*, Rapport présenté par la Commission « Diversité culturelle ». Disponible sur : www.cnlaps.fr/Telechargements/CTPS/Diversite092009.pdf.

Il faut rappeler que la Prévention spécialisées (800 équipes, 4 000 éducateurs) représente une forme d'intervention sociale très originale pour deux raisons :

- **les éducateurs vont, sans mandat nominatif, à la rencontre des jeunes en voie de marginalisation, là où ils sont le plus souvent, c'est-à-dire dans la rue, pour essayer de nouer avec eux une relation de confiance et tenter de freiner la spirale de l'échec dans laquelle ils se trouvent. Il s'agit de les réintégrer dans les dispositifs de droit commun ;**
- **mais ils interviennent aussi, dans le même temps, auprès de leur milieu de vie (famille, quartier, école, etc.).**

Cependant, la prévention spécialisée est fréquemment critiquée aujourd'hui pour sa présence insuffisante sur le terrain aux moments où ces jeunes peuvent y être source de difficultés et pour ses réticences à participer activement aux dispositifs de prévention de la délinquance. Dans les quartiers sensibles, les élus lui préfèrent souvent des animateurs et des médiateurs recrutés sur des bases ethniques et culturelles, ceux que Manuel Boucher appelle les « pacificateurs indigènes »[1], qui sont plus immédiatement opérationnels en matière de tranquillité publique.

Cependant, présente dans la moitié des quartiers de la politique de la ville, la prévention spécialisée dispose d'une expérience intéressante en matière de développement social communautaire qui gagnerait à être mieux connue et développée. Deux exemples figurant dans le rapport du CTPS de septembre 2009 peuvent être très brièvement présentés ici.

Le projet « Lobaly », mené à Saint Quentin, par une équipe de Prévention spécialisée de la Sauvegarde de l'Aisne avec la communauté sénégalaise de la ville

Cette expérience de développement social communautaire a été montée à la demande de la municipalité excédée par les comportements violents de jeunes « noirs » dont les familles, installées dans un quartier difficile de la ville, sont originaires d'un même village du Sénégal : Lobaly. La population environnante, qui ne supporte plus leurs débordements, accuse ces familles africaines de ne pas s'occuper de leurs enfants.

Dans un premier temps, les éducateurs de prévention spécialisée organisent un chantier d'été pour ces jeunes, ce qui va conduire ces familles à les solliciter ensuite pour trouver des réponses aux problèmes des élèves déscolarisés ou exclus, gérer les amendes accumulées, accompagner des procédures judiciaires, obtenir un permis de visite en prison, etc.

En nouant ainsi une relation de confiance avec ces familles, les éducateurs découvrent qu'elles privent leurs enfants du minimum nécessaire, du fait des sommes d'argent importantes qu'elles envoient à leurs proches restés au village. Ils constatent aussi le désarroi des pères face à la délinquance persistante de leurs garçons, malgré les châtiments corporels qu'ils leur infligent. Ils découvrent aussi l'excision, la polygamie, les mariages forcés, les aînés qui prennent la place des parents, etc.

Face à ces problèmes très spécifiques qui les interpellent fortement par rapport à leur mission de protection de l'enfance, ils décident d'engager un travail de fond avec la « communauté » sénégalaise de Saint-Quentin. Ils considèrent notamment indispensable qu'un minimum de

[1] Boucher M. (2010), *Les Internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*, Paris, L'Harmattan.

compréhension réciproque puisse s'établir entre ces familles, stigmatisées pour leur incapacité à s'occuper de leurs enfants, et l'ensemble des acteurs du quartier où elles vivent (policiers, travailleurs sociaux, enseignants, bénévoles associatifs, etc.).

Avec l'appui de l'association « *Afrique conseil* », qui dispose de psychologues africains spécialisés dans l'interculturalité, les éducateurs organisent une série de rencontres entre ces familles et les acteurs de leur environnement pour travailler ensemble les diverses obligations qu'implique, pour elles, la vie en France : les soins pour la petite enfance, une parentalité responsable, l'éducation des jeunes, etc.

Pour obtenir l'indispensable adhésion de ces familles à ce délicat travail en commun, les éducateurs vont s'intéresser, parallèlement, à un projet de développement de leur village d'origine, porté par des ressortissants de Lobaly vivant à Saint-Quentin. Avec le produit de leurs cotisations versées dans une caisse commune, ces Africains ont financé la construction d'une « case santé » dont leur village avait besoin mais celle-ci reste à équiper en mobilier et en matériel médical pour devenir opérationnelle.

Les éducateurs vont mobiliser différents partenaires pour trouver les moyens financiers nécessaires à l'équipement de ce dispensaire, ce qui va constituer pour eux une opportunité pour renforcer un peu plus leur relation de confiance avec les familles africaines de Saint-Quentin. Cette mobilisation va également être un formidable support éducatif qui va permettre aux jeunes de renouer un lien générationnel avec leurs parents : jeunes et adultes vont se mobiliser ensemble, au niveau du quartier, pour organiser des moments festifs et conviviaux afin de collecter des fonds pour ce dispensaire.

En unissant leurs forces pour faciliter la réalisation de ce projet de coopération, les familles et les acteurs du quartier pourront ensuite parler plus facilement ensemble des « questions qui fâchent » dans les réunions organisées par « Afrique Conseil ». Comme a pu le dire Amin Maalouf dans l'un de ses ouvrages, le droit de critiquer l'autre se gagne, se mérite[1].

La recherche-action du Comité national de liaison des associations de Prévention spécialisée (CNLAPS) Grand Est sur la construction des processus d'intégration sociale des jeunes issus de l'immigration algérienne

Cette démarche, également de type communautaire, trouve sa source dans un séjour humanitaire organisé en Algérie, en 2003, par une équipe de prévention spécialisée. Il s'agissait de répondre à une demande de jeunes et de familles originaires de ce pays qui voulaient venir en aide aux victimes d'un tremblement de terre survenu dans leur région d'origine.

La préparation puis la réalisation de ce séjour en Algérie ont donné naissance à un dialogue chargé de beaucoup d'émotion entre les jeunes, leurs parents, et les éducateurs. Ces échanges intenses ont rendu visible, pour les professionnels, la complexité des liens qui existent, chez ces jeunes, entre construction identitaire, transmission intergénérationnelle et intégration sociale.

Cela les a incités à réfléchir à leurs représentations du vécu et du parcours des populations avec lesquelles ils travaillent au quotidien. C'est pourquoi une démarche de recherche-action a été mise en place, en 2005, pour mieux comprendre, à partir de l'exemple algérien, les

[1] Maalouf A. (1998), *Les Identités meurtrières*, Paris, Grasset.

processus d'intégration des jeunes « issus de l'immigration ». Arrivée aujourd'hui à son terme, cette recherche-action a permis une prise de conscience, de la part des acteurs sociaux, qu'ils pouvaient travailler mieux dans les quartiers, avec les populations issues de l'immigration. Elle s'est organisée autour de trois axes :

- **un travail conséquent d'investigation auprès de quelques familles algériennes (mères, pères et enfants) et de quelques acteurs se situant dans leur environnement proche sous formes d'entretiens très approfondis ;**
- **un dialogue public avec la communauté algérienne, sous la forme de débats organisés au cœur même des quartiers et n'éludant pas les questions qui fâchent (violences intrafamiliales, mariages forcés, répudiations, certificats de virginité, etc.) ;**
- **une démarche organisée d'autoformation des travailleurs sociaux intervenant auprès de cette communauté ainsi qu'une sensibilisation de tous les autres intervenants, confrontés au même public.**

Quelques propos, tenus par les acteurs qui ont participé à cette recherche-action, méritent d'être cités[1] :

> ***« …sur ces questions d'intégration, d'immigration, d'identité, d'histoire, nous avons compris que nous sommes prisonniers de nos représentations et de notre histoire et que cela empêche une approche sereine et professionnelle des problèmes et une intervention éducative efficace. Les travailleurs sociaux se retrouvent ainsi souvent pris dans un processus de simplification et de catégorisation et en viennent à aborder les relations d'aide sur un mode condescendant qui nie la personne dans sa complexité. »*** **(Francis Grandjean, président national du CNLAPS, à l'origine de cette recherche-action)**
>
> ***« …cette démarche a obligé les équipes à prendre des initiatives pour aller autrement à la rencontre des jeunes, de leurs parents, du quartier. »*** **(Arsène Amen, directeur pédagogique)**

Conclusions et propositions

Ces deux exemples pris dans le secteur de la prévention spécialisée montrent qu'une approche « communautaire », menée intelligemment, peut faciliter l'intégration d'une communauté ethnique et culturelle au sein de la communauté nationale. Elle peut aussi aider les adultes des quartiers difficiles, actuellement dévalorisés, à reconquérir l'autorité que les jeunes leur ont confisquée à travers une surprenante inversion de l'ordre générationnel.

Deux facteurs ont facilité la mise en place de ces deux démarches « communautaires » :

- **un contexte favorable ;**
- **des responsables de projets volontaires et motivés.**

D'autres projets communautaires en direction de communautés ethniques et culturelles ont connu plus de difficultés. Ainsi, depuis plus de vingt ans, l'association parisienne « Afrique partenaires services » intervient auprès des communautés africaines sub-sahariennes dans des conditions qui lui ont valu d'être remarquée par l'IGAS dans son rapport sur l'intervention

[1] Cf. *Actualités sociales hebdomadaires*, 12 septembre 2008.

sociale de proximité[1]. Cela ne l'a cependant pas empêchée, pendant longtemps, d'avoir des relations difficiles avec les pouvoirs publics qui la soupçonnaient, à tort, de « communautarisme ». À plusieurs reprises, ces derniers ont fait obstacle à ce qu'elle rende publiques des analyses et des données qui ne seront révélées que très récemment par Hugues Lagrange[2].

Au début des années 2000, l'association pour la transmission interculturelle et l'intégration des familles, aujourd'hui disparue, a voulu transférer en France une méthode d'apprentissage de la langue du pays d'accueil par des femmes immigrées (HIPPY – *Home instruction for parents of pre-school youngsters*) qui a fait ses preuves dans de nombreux pays. Cette méthode, de type communautaire, basée sur la relation mère-enfant, avec des monitrices issues de la communauté, était mal acceptée par les pouvoirs publics français qui, là encore, soupçonnaient l'association de favoriser le développement du communautarisme[3].

Il faut donc que les pouvoirs publics ouvrent un débat sur la question communautaire en reprenant, par exemple, les éléments de réflexion qui ont été rassemblés dans l'ouvrage publié en 2004 par l'UEJF[4].

[1] IGAS (2006), *L'intervention sociale de proximité*, Rapport annuel 2005 coordonné par Claire Aubin et Hélène Strohl, Paris, La Documentation française.
[2] Lagrange H. (2010), *Le Déni des cultures*, Paris, Seuil.
[3] Cf. www.hippy.org.il.
[4] Union des étudiants juifs de France (2004), *Les Enfants de la République. Y a-t-il un bon usage des communautés ?*, Paris, La Martinière.

Point de vue

Les travailleurs sociaux sont des passeurs de mots

Intervention d'**Éric Tournet**

Directeur des maisons de quartier de Reims depuis octobre 2010, ancien directeur de l'Association des centres sociaux de Rennes

Je ne suis directeur de l'Association des maisons de quartier de Reims que depuis trois mois. Mon intervention, qui s'appuie sur mon expérience professionnelle précédente, à la tête de l'Association des centres sociaux à Rennes, relève du témoignage personnel.

L'Association des centres sociaux à Rennes possède une grande particularité, puisque jusqu'en 2003, les centres sociaux y étaient gérés par la Caisse d'allocations familiales. J'ai été le premier salarié de l'association, qui avait pour mission de regrouper l'ensemble des centres sociaux et de les gérer. Ce changement d'organisation a fait suite à une décision nationale de la CNAF, qui engageait les caisses d'allocations familiales à se dessaisir de la gestion collective des centres sociaux. Par ailleurs, en France, différents modes de gestion des équipements coexistent. On compte parfois une association pour une structure. Dans d'autres cas, les centres sociaux sont gérés par des villes, des CCAS ou des CAF. En l'occurrence, l'Association possède une organisation juridique particulière, d'ailleurs similaire à celle de Reims. Il s'agit d'une entité juridique associative. Il existe toutefois dans chaque association des logiques d'association de fait. Le fonctionnement est donc davantage celui d'un collectif se réunissant autour de centres d'intérêt communs que celui d'une association de type loi 1901.

Dans ce contexte, comment instaurer une démarche participative ? En préambule, je souhaite signaler que la participation ne se décrète pas, elle se construit. Elle est fragile par définition. Les choses évoluent rapidement.

Le travail que je vous présente a été produit par les 150 bénévoles de l'association rennaise, que nous avons interrogés sur leurs motivations à s'engager après de nous. La première motivation est souvent liée à la personne. Les gens s'engagent soit parce qu'ils sont en quête de relations sociales, soit parce qu'ils souhaitent construire collectivement des actions pour différentes raisons : volonté de s'investir ou d'avoir une utilité ; volonté de montrer son savoir-faire ; capacité à s'enrichir ; recherche d'un épanouissement personnel ; recherche d'un mieux-être. Ce public était relativement ciblé, puisque notre travail portait essentiellement sur la question des minima sociaux. L'intervention sociale collective a été délicate puisque du jour au lendemain, nous avons annoncé à ces personnes qu'elles allaient devoir gérer l'association avec un budget de 5 millions d'euros et des projets à défendre. De plus, le contexte à Rennes est particulier car les bénévoles ne peuvent participer à l'association que deux fois trois ans. Nous sommes donc dans l'obligation de rechercher en permanence des volontaires.

Au bout de quatre ou cinq ans, au vu de la réussite du projet, nous avons effectué un nouveau décryptage des catégories de bénévoles engagés dans l'association. Différents profils sont ressortis :

- **les bénévoles centrés sur une source d'intérêt individuel (participation à une activité telle qu'un cours de cuisine ou de couture) ;**
- **les bénévoles d'entraide (accompagnement à la scolarité et à l'alphabétisation) ;**
- **les bénévoles inscrits sur une action collective (fêtes de quartier, fêtes des voisins, etc.) ;**
- **les bénévoles qui représentent (inscrits sur un des trois domaines, ils se sont découvert un intérêt collectif pour agir et entrer dans le champ de l'association juridique) ;**
- **les bénévoles administrateurs (qui recrutent les travailleurs sociaux qui vont travailler avec eux) ;**
- **les bénévoles décisionnaires (capables de défendre un projet auprès des partenaires financiers, d'assumer des choix parfois difficiles et de gérer du personnel).**

L'engagement des habitants les conduit souvent à adopter une posture beaucoup plus réflexive que dans les autres maisons de quartier ou centres sociaux. Ce portage collectif permet en outre à des personnes dépourvues de relations sociales de recréer du lien. La question de l'isolement est en effet une problématique très présente dans les quartiers. Le fait de se remettre en relation est donc très important. En outre, devenir acteur amène à adopter un regard plus critique : en prenant part à des décisions, on devient peu à peu capable d'exprimer son point de vue. Par exemple, lors d'une réunion organisée par la Chambre régionale de l'économie sociale, un bénévole a eu la surprise d'entendre des salariés parler des bénévoles comme des « unités de production » : il a pu aussitôt exprimer son étonnement. La participation des bénévoles permet donc de déconstruire certaines représentations.

La question de la démultiplication de l'action n'a pas été beaucoup évoquée jusqu'à présent. Or les personnes travaillant dans les quartiers rencontrent parfois des situations sociales très complexes. L'implication des habitants permet de démultiplier la question du travail social.

Les bénévoles évoquent aussi fréquemment la volonté d'aller vers les autres et de dépasser l'entre-soi, ce qui leur permet de retrouver du bien-être. Certains sortent d'une mesure de placement et sont dans le même temps acteurs d'une démarche collective d'intervention sociale dans un quartier. Il s'agit d'un important travail intellectuel, qui demande de la prudence.

Un autre élément important a été observé, bien qu'il ne fasse pas partie de la logique initiale. Il s'agit de la question du « reprendre pied », pour des personnes qui étaient loin du monde de travail. Notre mission se concentrait sur l'insertion sociale et non sur l'insertion professionnelle. Or nous nous sommes rendu compte qu'un certain nombre d'administrateurs disparaissaient au fil du temps. Ces derniers s'étaient en fait remis en capacité d'aller démarcher des employeurs de manière autonome. Sur les neuf membres du bureau qui constituaient à l'origine l'association à Rennes, cinq ont été dans ce cas.

Cette expérience pose toutefois nombre de questions sur l'accompagnement. J'ai moi-même suivi une formation de travailleur social il y a une vingtaine d'années. Notre métier a beaucoup évolué depuis. Je crois que nous sommes aujourd'hui des « passeurs de mots ». Nous sommes dans des schémas très complexes, au sein d'une société difficile à comprendre. Notre vocation

première actuelle est d'expliquer aux gens l'environnement dans lequel ils vivent. Les injonctions des politiques de la ville sur les territoires sont une réalité. Il est demandé à des personnes de remplir des dossiers ou de réaliser des évaluations, sans se préoccuper de savoir si elles sont capables de lire ou d'écrire. Il existe de terribles paradoxes. La participation n'est pas une injonction mais quelque chose qui se construit.

En outre, la question de l'expertise des habitants oblige les travailleurs sociaux à passer d'une logique du « faire pour » à une logique du « faire avec », et idéalement au « laisser faire » qui signerait la disparition du travail social. Il faut donc que ceux-ci acceptent, d'une part, de se défaire de leur pouvoir et d'autre part, que les productions du groupe ne soient pas celles auxquelles ils aspiraient initialement. Or je ne suis pas certain que la question des postures professionnelles fasse l'objet d'explications dans la réalité du travail social. Travailler à faire disparaître leur profession devrait être ce qui anime les travailleurs sociaux. Par exemple, une Assemblée générale bien réussie n'est pas celle où les professionnels vont mobiliser la parole mais celle où l'association s'exprime par la voix de ses administrateurs, quel que soit le langage utilisé, pour exprimer leur opinion et leurs projets. Cette situation n'est pas facile à vivre pour les travailleurs sociaux ou les animateurs dans leur ensemble, car elle interroge leur légitimité. Il est toutefois nécessaire de sortir de ces postures. Dans des logiques de co-construction, les professionnels doivent laisser le pouvoir.

Deuxième Partie

La cohésion sociale par ses acteurs

Chapitre 5

Élus, dirigeants et travailleurs sociaux

Guillaume Malochet
Centre d'analyse stratégique

L'action des collectivités territoriales en matière de cohésion sociale repose sur la mobilisation de nombreux acteurs : les élus, les dirigeants administratifs, les travailleurs sociaux, mais aussi bien sûr les usagers. Leur collaboration est le gage de l'efficacité des politiques sociales au niveau local. Pour certains, la répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités nuirait à l'efficience des politiques sociales. Le « millefeuille » administratif rendrait délicate une prise en charge globale et cohérente des difficultés des publics vulnérables. Pour d'autres, au contraire, nombreux sont les exemples de coopération locale qui, dans un cadre juridico-administratif complexe, permettent néanmoins des formes d'innovation sociale. Ce chapitre est précisément consacré aux ressources que mobilisent au quotidien les multiples acteurs intervenant dans le champ social. La question qui lui sert de fil rouge est donc la suivante : **comment mener une action publique concertée dans le cadre de la répartition actuelle des compétences ?**

À partir d'exemples locaux concernant le logement et la petite enfance, ce chapitre met en lumière différentes modalités de collaboration. Il présente le fonctionnement concret des collectivités territoriales, à la fois dans les relations qu'elles entretiennent entre elles, sur des domaines de politiques publiques où leurs compétences sont partagées, et dans leur fonctionnement interne, qui repose sur la participation d'acteurs aux légitimités et aux pouvoirs d'action différents. Ce chapitre donne à voir la variété des modes de coopération entre acteurs locaux. Si l'État peut imposer des formes de collaboration sur des domaines précis, il peut aussi inciter à la coordination à travers la mise en place de schémas locaux d'organisation ou d'instances consultatives impliquant toutes les parties. De leur côté, les collectivités peuvent décider d'inscrire leur action commune dans une dynamique allant au-delà du cadre d'obligation légale, en mettant au point des dispositifs spécifiques ou en promouvant des modes de gouvernance partagée sur un domaine de compétences particulier.

1 ■ La professionnalisation des élus et des personnels au service de l'efficacité collective

Quelles sont les conditions de réussite des projets lancés à l'échelle locale ? Il y a sans doute lieu de distinguer selon que la focale est réglée sur les relations au sein d'une même collectivité ou sur la coordination entre différents niveaux territoriaux.

Dans le premier cas, ce qui doit être mis en avant, c'est essentiellement la **qualité de la relation personnelle et professionnelle entre les élus et les personnels administratifs**. Si les recherches portant sur la fonction publique territoriale

demeurent peu nombreuses[1], on peut néanmoins constater que l'étude du couple élus-dirigeant territorial a fait l'objet d'un vif intérêt. La fonction de directeur des services tend à **se professionnaliser**[2] et ses titulaires prennent une place de plus en plus centrale dans la gouvernance des collectivités, faisant d'eux de véritables « managers », relais des élus auprès de l'administration. La création en 1990 d'une école destinée à former les hauts fonctionnaires territoriaux a accompagné ce mouvement[3]. En parallèle, la professionnalisation des élus s'opère par le biais des formations qui leur sont spécifiquement destinées. Mais le rapprochement entre élus et dirigeants s'explique aussi par **l'évolution des fonctions** occupées par ces derniers dans l'administration territoriale. Les directeurs généraux des services occupent en effet des emplois dits « fonctionnels », c'est-à-dire dont ils peuvent être révoqués à tout instant[4]. Ainsi, « ce qui est à l'œuvre dans les gouvernements locaux ce n'est pas un processus de technocratisation mais une mutation du registre professionnel des cadres dirigeants. D'une fonction de simple exécutant, ils ont acquis un rôle de coproducteur des politiques »[5]. Ce système permet de concilier la recherche d'excellence des personnels avec le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Cependant, il ne faut pas négliger les différences existant d'une collectivité à l'autre. Les collectivités urbaines, et *a fortiori* celles dont la population est nombreuse, sont en effet dans des situations incomparables sur le plan des ressources financières par rapport aux territoires ruraux.

2 ■ La coordination inscrite dans des dispositifs obligatoires

La coordination entre les différents niveaux de collectivités peut passer soit par des dispositifs obligatoires (l'État souhaitant dans ce cas organiser la collaboration des différents acteurs), soit par des programmes développés sur le mode du partenariat volontaire, en dehors de toute obligation ou incitation.

Sur le plan juridique, notons que **la coordination peut se différencier de la « coopération locale », au sens où celle-ci est définie dans le Code général des collectivités territoriales** (CGCT). Le CGCT prévoit ainsi, dans sa première partie, la possibilité pour les collectivités de prendre part à des initiatives de coopération dite « décentralisée », avec des collectivités étrangères ou des organismes internationaux intégrant des collectivités. Dans sa cinquième partie, le CGCT définit la coopération locale comme résultant soit de la création d'« organismes publics de coopération », pour l'exercice des compétences des collectivités (EPCI, Établissements publics de coopération intercommunale), soit de la conclusion de conventions ou d'ententes. L'entente interrégionale dispose de la personnalité morale, à la différence de l'entente intercommunale ou interdépartementale. Cette dernière « se présente sous la forme d'un accord (et non d'un établissement public) entre deux ou plusieurs organes délibérants portant sur les objets d'utilité locale (communale, intercommunale ou

[1] Biland E. (2012), *La Fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.
[2] Lorrain D. (1990), *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La Documentation française.
[3] Il s'agit de l'Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT), qui deviendra en 1998 l'Institut national des études territoriales (INET).
[4] Roubieu O. (1994), « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n° 28, p. 35-48.
[5] Le Saout R. (2008), « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, n° 128, p. 766.

départementale selon les parties) compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs collectivités respectives »[1].

Pour illustrer le cas de la coordination impulsée par des dispositifs obligatoires, l'exemple des Commissions départementales d'accueil du jeune enfant apparaît particulièrement intéressant, notamment dans un département comme celui des Hauts-de-Seine. Mise en place à la suite de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (article L. 214-5), la CDAJE est une « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans [chaque] département. »

La Commission départementale d'accueil du jeune enfant des Hauts-de-Seine

*Intervention du **Dr Xavier Belan**, responsable du Service de protection maternelle et infantile du Conseil général des Hauts-de-Seine, et de **José Pons**, responsable du service expertise conseil en action sociale à la Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine*

« La CDAJE vise à favoriser la cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans le département, par l'information et l'orientation des familles, l'égalité d'accès, l'adaptation aux besoins et la qualité globale des différents modes d'accueil. Dans les Hauts-de-Seine, la CDAJE se compose de représentants du Conseil général et de la CAF. Elle est d'ailleurs co-présidée par un élu et par un membre de la CAF. Elle compte aussi des représentants d'élus communaux et départementaux, des représentants des services de l'État et de la Chambre de commerce et d'industrie, des représentants syndicaux, d'associations et d'organismes privés, en particulier dans le champ de la petite enfance, et de représentants de la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM). Cette liste n'est pas limitative puisque le Pôle emploi, l'Éducation nationale et la MSA, par exemple, sont membres ès qualités.

La commission plénière se réunit au moins trois fois par an. Elle élabore son règlement intérieur et peut constituer des sous-commissions de travail avec l'appui d'experts. Avec les membres de l'Éducation nationale participant à la CDAJE, nous avons ainsi travaillé sur la validation des acquis de l'expérience pour le CAP Petite enfance.

Depuis 2003, date de la création de la CDAJE dans les Hauts-de-Seine, nous avons eu 17 commissions plénières qui ont permis des avancées diverses :

- sur l'échange d'informations – sur tout ce qui concerne l'évolution des politiques en matière de petite enfance, par exemple la diffusion du site www.mon-enfant.fr ou l'analyse du décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans ;
- sur la réflexion – par exemple concernant l'hygiène alimentaire dans les micro-crèches et les Maisons d'assistantes maternelles. L'hygiène alimentaire était auparavant assurée par les services vétérinaires, ce que recouvre maintenant la Direction départementale de la protection des populations. Nous avons travaillé de concert avec cet acteur majeur pour réfléchir à l'adaptation des exigences à de toutes petites structures, afin d'éviter une envolée des coûts ;

[1] Thoumelou M. (2011), *Collectivités territoriales, quel avenir ?*, Paris, La Documentation française, p. 194-195.

- sur la formalisation de propositions – le soutien financier accordé aux relais assistants parentaux en est un bon exemple. Alors que, depuis 1998, la CAF était le seul financeur de ce dispositif, en 2004, le Conseil général s'est positionné pour une aide du même montant. Cette politique de co-financement est un résultat direct des travaux de la CDAJE.

La CDAJE a permis de fédérer l'ensemble des partenaires du territoire sur des objectifs autour de la politique d'accueil du jeune enfant. Il y a bien sûr des limites à son action. C'est une commission d'appui et de réflexion, elle n'a donc pas de mission politique. La volonté et l'implication des élus sont indissociables pour le bon fonctionnement de cette instance. Par ailleurs, on peut déplorer le manque de contact avec les services de l'État. Il n'existe aucune coordination d'ensemble sur tout le territoire national, ce qui empêche la remontée systématique des expériences de terrain innovantes. »

D'autres exemples auraient pu être mobilisés dans le même esprit. Ainsi, les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), créées par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches. Animées par le Conseil général, elles associent les services de l'État, les organismes de protection sociale et des représentants des associations de personnes en situation de handicap. C'est une commission unique, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui décide de l'orientation des personnes handicapées et de l'attribution de l'ensemble des aides et prestations, notamment la prestation de compensation du handicap versée par le Conseil général. Ce guichet unique permet de mettre l'usager au cœur de l'action des différents organismes et collectivités intervenant dans le champ du handicap.

3 ■ Construire une gouvernance partagée

La coordination des acteurs peut également reposer sur leur initiative propre. Celle-ci peut prendre différentes formes, soit la **mise au point d'outils partenariaux sur des domaines de compétences partagées**, soit la **recherche d'une gouvernance locale plus large**.

Le premier cas peut être illustré par l'expérience du **dispositif d'intermédiation locative « Solibail »** (voir en fin de chapitre le « point de vue » d'Alain Régnier). Lancé en novembre 2008 en Île-de-France sur le modèle du dispositif parisien « Louez solidaire », étendu depuis la mi-2010 à cinq autres régions, Solibail vise à faciliter l'accès au logement de ménages hébergés jusque-là dans des hôtels ou des centres d'hébergement, en garantissant en contrepartie aux propriétaires une assurance contre les impayés. Le logement fait l'objet d'un loyer minoré et les familles bénéficient d'un accompagnement social adapté à leurs besoins. Ce dispositif mobilise l'État, les collectivités et des associations pour des résultats intéressants. Fin octobre 2011, plus de 1750 logements (4 900 places) étaient loués dans le cadre de Solibail.

Toujours dans le domaine du logement, certaines collectivités ont montré qu'il était possible d'agir ensemble en posant les bases d'une gouvernance partagée. C'est le cas d'agglomérations comme Rennes ou Nancy. Ainsi, « la réalité de marchés locaux évoluant (…) de manière de plus en plus contrastée selon les « bassins d'habitat », la volonté d'élus précurseurs (Rennes, Nancy) a rapidement entraîné une dynamique de

« territorialisation » des politiques locales d'habitat. Ainsi, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) instaurés en 1983 se multiplient à l'initiative des intercommunalités et l'État donne des marges de manœuvre à ses services déconcentrés et leur permet de contractualiser les financements sur la base des PLH. Depuis trente ans se développe donc une politique parfois qualifiée de « déconcentralisation » [J.-P. Brouant] : un double mouvement de déconcentration et de contractualisation de l'État avec les collectivités locales, principalement les intercommunalités »[1]. Les représentants de la **Communauté d'agglomération de Rennes Métropole** expliqueront à l'occasion de ce séminaire les modalités de coordination mises en œuvre sur leur territoire sur la question du logement (voir ci-après les « points de vue » de **Guy Potin**, vice-président délégué à l'habitat, et de **Nathalie Demeslay**, responsable du service habitat, Rennes Métropole).

[1] Lanco P. (2011), « Logement : pour un acte III de la décentralisation », *Métropolitiques*, 10 janvier, www.metropolitiques.eu/Logement-pour-un-acte-III-de-la.html.

Point de vue

Le dispositif « Solibail »

Intervention d'**Alain Régnier**

Préfet, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

L'Île-de-France est un territoire extraordinaire qui souffre d'un déficit de gouvernance. Ailleurs en France, on voit des grandes métropoles où l'intelligence collective a travaillé, comme à Rennes, avec des dynamiques territoriales qui font qu'on dépasse même la plupart du temps les objectifs de construction de logements. Sur ces territoires, les dossiers de recours DALO (droit au logement opposable) se rapprochent de ce qui était l'esprit de la loi. En effet, il faut répéter que le DALO n'est pas une filière ordinaire pour obtenir un logement, c'est vraiment le recours de dernier ressort. Si le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) fonctionne, si l'accord collectif fonctionne, si toutes les politiques territoriales fonctionnent, point n'est besoin de DALO. Mais évidemment, en Île-de-France, comme tous ces préalables ne sont pas réunis, nous avons plus de 20 000 ménages qui ont une décision favorable de commission de médiation et qui ne sont pas relogés. C'est une situation de très grande tension.

Bien sûr, le dispositif Solibail n'est pas né de rien. Depuis la loi Besson[1], et en particulier dans le secteur associatif, on a développé des formes de captation dans le parc privé pour les ménages modestes. Je pense par exemple au PAP [prêt d'accession à la propriété]. En 2007, Étienne Pinte préconisait le développement d'une nouvelle forme de captation dans le parc privé dans les territoires en tension, en particulier l'Île-de-France[2].

Dans le jeu d'acteurs en Île-de-France aujourd'hui, les organismes HLM sont tout de même les grands absents. La loi de 2009[3] leur donne la possibilité de faire de l'intermédiation locative dans le parc privé. Avec Solibail, on a donc imaginé un dispositif un peu plus puissant que les dispositifs de captation antérieure, dans la mesure où on a copié un modèle anglais qui capte à peu près 30 000 logements dans le parc privé, et dans lequel l'État paie le différentiel entre le loyer de marché et la

[1] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
[2] Pinte É. (2008), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, remis au Premier ministre.
[3] Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion – Parc privé.

capacité contributive du ménage modeste pour accéder au logement. Ce delta est pris en charge par l'État avec un slogan adressé aux propriétaires : « *on s'occupe de tout, on prend en charge la gestion locative ; si le locataire pose des problèmes, on s'en occupe, etc.* ». La Ville de Paris a imaginé le même type de dispositif quelques temps avant nous, il s'agit de « Louez solidaire ». On est sur des dispositifs très proches qu'il faudra rapidement unifier.

L'idée consiste à proposer une solution de logement par captation dans le parc privé, avec un investissement public très élevé en termes de coût budgétaire, mais nettement moins cher que le prix à payer pour mettre des gens dans des chambres d'hôtel. L'objectif, c'est que dans les dix-huit mois, les ménages sortent vers un logement ordinaire de droit commun. Si on prend les chiffres parisiens, on est, à la fin 2011, à 2 100 logements captés dans le parc privé, auxquels se rajoutent environ 1 000 logements si on comptabilise ceux qui entrent dans le dispositif parisien « Louez solidaire ». En Île-de-France, on est donc à 3 000 logements captés. Les 2 000 logements de Solibail représentent presque 6 000 personnes physiques logées. Et sur ces ménages, nous en avons déjà plus de 450 qui sont sortis de ce dispositif, c'est-à-dire qu'un processus de sortie vers le droit commun s'est engagé. Ce dispositif est très onéreux, mais indispensable dans les zones très tendues comme l'Île-de-France. Dans le reste de la France, le dispositif Solibail existe dans toutes les grandes agglomérations. À ce jour, 500 logements ont été captés.

Ce dispositif s'est heurté à certaines limites. Les acteurs associatifs – ils sont douze à être sous contrat avec l'État – n'ont pas des capacités de captation indéfinies dans le parc privé. Par ailleurs, aucun organisme HLM ne s'est engagé dans le dispositif de captation, en dépit d'approches favorables à Solibail sur le plan intellectuel. En revanche, c'est un dispositif qui satisfait les travailleurs sociaux, qui peuvent mener grâce à lui un accompagnement de qualité, suivi pendant plusieurs mois, ce que ne permet pas un hébergement d'urgence en hôtel social.

Point de vue

Le fonctionnement de Rennes Métropole sur le logement

Intervention de **Guy Potin**

Vice-président délégué à l'habitat, Rennes Métropole

et **Nathalie Demeslay**

Responsable du service habitat, Rennes Métropole

À Rennes, nous avons une volonté politique forte de favoriser l'accès au logement des personnes les plus en difficulté. La politique actuelle est menée depuis 1977, mais elle était en germe bien avant : la centralisation de la demande du logement social date de 1954 à Rennes, la commission unique d'attribution de 1963, la création d'un fonds d'impayés de loyers – ancêtre des FSL (Fonds de solidarité pour le logement) – de 1967, la convention d'accès à l'habitat des populations en difficulté – ancêtre des PDALPD – de 1983. On a toujours été sur deux champs à la fois, la politique locale de l'habitat et l'action prioritaire d'intervention publique en direction des plus défavorisés.

Les questions centrales, pour nous, sont les suivantes. Qui doit-on loger ? Quels sont, en quantité, les produits immobiliers indispensables que le marché ne produit pas spontanément ? Comment s'organiser pour développer l'offre adaptée en quantité et en qualité pour pallier ces dysfonctionnements ? Il s'agit de questions élémentaires. Malheureusement, si l'on s'en réfère aux politiques nationales, on voit bien qu'on est loin du compte. On voit se succéder depuis des décennies des programmes incohérents à un rythme de plus en plus effréné, répondant à des logiques ponctuelles, particulières (le bâtiment, le fiscal), et souvent contradictoires. À Rennes, la politique de l'habitat est ancienne. Elle vise en permanence à essayer de corriger sur son territoire l'ensemble des dysfonctionnements des marchés, de jouer le rôle de chef de file, d'autorité organisatrice du logement en utilisant aux mieux les crédits nationaux. L'habitat n'est pas perçu comme quelque chose qu'il faut faire par défaut, c'est un élément essentiel du projet d'agglomération. L'habitat apparaît ainsi comme l'élément fédérateur le plus accompli de l'intercommunalité.

Pour arriver à mener une politique volontariste, il faut bien que l'ensemble des communes soient convaincues du diagnostic, de ce qu'il faut faire, des moyens à mettre en œuvre et convaincues également qu'il y va de l'intérêt communautaire et communal. L'ambition n'était

pas mince, puisque nous souhaitions doubler la production immobilière et enrayer la hausse des prix.

Il a fallu trois ans de dialogue avec les communes, au moins six rencontres avec chacune d'entre elles, afin de pouvoir monter un contrat de mise en œuvre du Programme local de l'habitat. Pour s'assurer que cette production allait effectivement être mise en œuvre, le moyen qui nous a paru le plus pertinent a été la mise en œuvre d'une contractualisation avec chacune des communes de Rennes Métropole. Une contractualisation qui a ensuite été déclinée avec chacun des partenaires.

On ne s'est pas contenté de passer des contrats avec les communes. Ces contrats sont déclinés avec l'ensemble des acteurs qui interviennent sur un territoire. Ces acteurs sont les aménageurs, les promoteurs, la filière du BTP et à chaque fois on re-décline les objectifs sur le rythme de production, le rythme de livraison, les objectifs de diversité, la part du logement social, de l'accession à la propriété, du locatif intermédiaire.

Il y aussi une contractualisation avec le promoteur qui intervient après l'aménageur, à partir du moment où il y a du logement aidé ou de la production de logement social, mais aussi avec l'ensemble des partenaires sociaux, les organismes HLM et les associations.

On a à chaque fois une approche globale tant sur la question de la production que sur la question de la gestion des logements qui sont produits. Ce qui nous différencie, quand on se compare à d'autres agglomérations, c'est le fait que notre organisation politique et administrative est mise au service de cette approche globale. Il y a bien une compétence globale de Rennes Métropole, qui va de la programmation à la gestion des dispositifs d'accès, à l'attribution du FSL, puisque nous sommes délégataires sur notre territoire de la mise en place du plan départemental de la gestion du FSL. Cela nous donne à la fois une légitimité technique (sur la production) et politique (sur l'attribution).

Annexe

La répartition des compétences dans les champs de la petite enfance et du logement

1 ■ Petite enfance

Les départements ont une compétence obligatoire en matière de protection maternelle et infantile (PMI). Pour le reste, les actions, mesures, prestations et services dédiés à l'accueil des jeunes enfants (0-3 ans) relèvent de l'aide sociale facultative des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale (branche famille), qui sont très présents dans ce champ. L'Éducation nationale est un acteur également important pour ce qui concerne la scolarisation à 3 ans et la préscolarisation à 2 ans.

Échelons territoriaux	Compétences
Communes et intercommunalités	Gestion et financement des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, garderies, haltes garderies, centres de loisirs, relais assistantes maternelles…)
	Participation aux travaux de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant
Départements	Agrément, suivi et formation des assistantes maternelles
	Suivi et contrôle des structures d'accueil de la petite enfance (crèches, garderies, haltes garderies, relais assistantes maternelles…)
	Participation aux travaux de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant
	Protection des mineurs de moins de 6 ans accueillis hors du domicile parental, à l'exception des accueils organisés à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
Caisses d'allocations familiales	Versement des aides financières individuelles (AFI) directement aux familles sous forme de prêts ou de subventions. PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant)
	Financement de partenaires pour la mise en place de services aux familles (crèches, relais assistantes maternelles, lieux d'accueil parents-enfants, centres de loisirs, etc.). PSU (prestation de service unique) ; CEJ (contrat enfance jeunesse)
	Interventions non financières auprès des familles (soutien à la parentalité : accompagnement individuel, groupes de parole, etc.)
	Participation aux travaux de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant
Éducation nationale	Scolarisation à 3 ans Préscolarisation à 2 ans

2 ■ Logement

L'État a souhaité conserver un poids fort dans la régulation du secteur du logement, en considérant que le logement social devait rester du ressort de la solidarité nationale. C'est seulement en 2004 que les intercommunalités créées par la loi Chevènement de 1999[1], et subsidiairement les départements, ont obtenu le droit de se faire déléguer la gestion des aides à la pierre (programmation des logements sociaux et subventions à l'habitat privé). Cette réforme a consacré le rôle de ces collectivités mais elle n'a pas empêché une appropriation inégale de ces nouvelles compétences. Par ailleurs, les départements peuvent également être très investis, notamment avec le Fonds de solidarité logement (FSL) et le Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD). Les régions, quant à elles, interviennent dans la politique foncière, dans la politique du développement durable et de l'énergie. L'Île-de-France se distingue des autres régions par son souhait de jouer un rôle de chef de file en matière de logement et d'être délégataire des aides à la pierre.

Échelons territoriaux	Compétences
Communes et intercommunalités	Attribution de logements sociaux du contingent de réservation préfectoral, dans le cadre d'une délégation dont les contours sont précisés par convention entre le préfet et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) concerné
	Construction, reconstruction, réparations et équipement des locaux destinés au logement des étudiants (lorsque la commune ou l'EPCI en font la demande)
	Définition des priorités en matière d'habitat
	Grands projets de ville
	Participation aux commissions d'attribution des logements sociaux
	Compétence exclusive des EPCI : programme local d'habitat (action en faveur des personnes mal logées et défavorisées)
	Autorité de rattachement des Offices publics de l'habitat
	Financement du FSL
Départements	Autorité de rattachement des Offices publics de l'habitat
	Création, gestion et financement du FSL
	Copilotage avec l'État pour l'élaboration et la mise en œuvre du PDALPD
Régions	Construction, reconstruction, réparations et équipement des locaux destinés au logement des étudiants (cette compétence doit faire l'objet d'une demande dans le cas de la région Île-de-France ; elle n'est accordée que si la commune ou l'EPCI y ont renoncé)
	Schéma de la politique du logement étudiant en Île-de-France
État	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)
	Copilotage avec les départements pour l'élaboration et la mise en œuvre des PDALPD
Caisses d'allocations familiales	Versement des aides au logement pour le compte de l'État

[1] Cf. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Compétences transversales à l'ensemble des échelons

Par convention entre l'État et la collectivité ou l'EPCI concerné, délégation de l'attribution des aides à la pierre (construction, acquisition, réhabilitation de logements sociaux).

Compétences transversales aux communes ou EPCI et aux départements

Par délégation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat à l'EPCI ou au département, attribution des aides en faveur de l'habitat privé.

Chapitre 6

Le dialogue civil

Pascal Noblet
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

La notion de dialogue civil est récente et encore imprécise[1]. Elle est pourtant de plus en plus utilisée depuis le début des années 2000 par les institutions et par certains acteurs de la « société civile organisée », tant au niveau national qu'européen, pour évoquer le type de relations qu'entretiennent les acteurs associatifs avec les pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques publiques. L'apparition de l'expression « dialogue civil » s'inscrit dans une tendance en faveur d'une démocratie plus participative et plus interactive. Au niveau de l'Union européenne, le principe de transparence donne un fondement aux pratiques et démarches participatives. La Commission est en effet tenue de soumettre ses propositions à une large consultation, en particulier par la pratique des *Livres verts* et des *Livres blancs*.

La notion de « dialogue civil » doit être distinguée de celle de « dialogue social ». Structuré autour des négociations sur le droit du travail et plus largement sur la condition salariale, le « dialogue social » renvoie à un véritable processus de négociation entre partenaires sociaux. En principe, l'État n'intervient qu'en bout de course, au moment de la transposition dans le droit social des résultats de la négociation. Il en va différemment avec le « dialogue civil » puisque la puissance publique est d'emblée partie prenante des échanges, sans que ceux-ci prennent la forme d'une négociation.

Concrètement, l'aspiration des citoyens ou des usagers à être davantage écoutés et entendus s'incarne par une participation forte dans le secteur associatif, dont le poids ne cesse de croître dans la vie sociale et économique. Les associations sont donc des acteurs naturels du « dialogue civil » aux côtés de la puissance publique à ses différents échelons territoriaux[2].

On ne saurait toutefois réduire le « dialogue civil » au dialogue entre les pouvoirs publics et les associations. Il peut aussi inclure le dialogue entre les associations elles-mêmes ou d'autres acteurs de la société civile.

Il sera essentiellement question ici du dialogue civil dans le champ de l'élaboration des politiques sociales. Le choix a été fait de s'intéresser notamment à deux

[1] Les chapitres 6 et 7 s'intéressent aux méthodes de concertation entre les usagers, les acteurs associatifs et la puissance publique. Deux formes de participation sont mises en lumière : le dialogue civil, dans ce chapitre, et les conférences de consensus, dans le chapitre suivant.

[2] Ferry L. (2010), *La représentation du monde associatif dans le dialogue civil,* Rapport au Premier ministre, Conseil d'analyse de la société, Paris, La Documentation française. La France compte 1 100 000 associations dont 172 000 sont des « associations employeurs ». Les associations emploient 1 900 000 salariés (1 045 800 ETP). Le nombre de bénévoles actifs est évalué à 14 millions.

politiques publiques (la politique du handicap et celle de l'insertion) où des initiatives significatives en matière de « dialogue civil » ont été prises ces dernières années : les conférences nationales du handicap en 2008 puis en 2011 et le Grenelle de l'insertion conduit en 2007-2008. Nous examinerons d'abord les modalités du dialogue civil, puis la plus-value que ce dernier apporte, sachant que parmi ses finalités doit figurer le renforcement de la légitimité et de l'efficacité des politiques publiques.

1 ■ Les modalités du dialogue civil

Le dialogue civil repose sur la concertation

Le dialogue civil ne saurait se substituer aux mécanismes de la démocratie représentative. Dans les différentes formes de dialogue civil susceptibles de s'instaurer entre les pouvoirs publics et les associations, l'administration décide en dernier ressort, en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués par le pouvoir politique. L'État est *in fine* le garant des politiques publiques. C'est lui qui édicte la norme.

Toutefois, la démocratie représentative, au niveau national comme local, ne peut suffire à légitimer toutes les décisions administratives, centrales ou locales. À l'exercice unilatéral de l'autorité qui décide et contraint succède progressivement l'impératif de la concertation, de la discussion, voire de la délibération. Pour que la norme soit pertinente, l'État a donc besoin d'un « dialogue civil » le plus nourri possible.

Un dialogue dont l'intensité peut être graduée [1]

L'information

C'est le degré premier de la concertation. Elle doit obéir à des standards de qualité pour ne pas être confondue avec un simple exercice de communication. L'information doit être claire, complète, sincère et objective.

La consultation

La consultation est une pratique ancienne. Depuis longtemps, le pouvoir a souhaité associer à ses décisions des personnes éclairées ou qualifiées ou des représentants d'intérêts légitimes. Déjà le roi consultait les conseils du royaume. Cette tradition a pris une grande ampleur au siècle dernier au point que l'on n'a pas su simplement dénombrer les commissions et organes consultatifs existant au niveau de l'État.

Le Conseil d'État développe un point de vue critique sur « l'administration consultative ». Son défaut majeur est que, dans de très nombreux cas, la décision est déjà prise lorsque la consultation a lieu. La consultation n'intervient qu'*in fine.* Les avis ne liant pas l'administration, la consultation est alors largement formelle et devient un facteur de ralentissement dans la prise de décision. Le Conseil d'État en appelle à un changement de culture administrative en la matière. Ainsi se félicite-t-il qu'en vertu de l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du

[1] Les éléments présentés ci-dessous sont largement repris de : Conseil d'État (2011), *Consulter autrement, participer effectivement*, Rapport public, Paris, La Documentation française.

droit, il est désormais possible pour une autorité administrative de substituer, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, une consultation ouverte sur Internet à la consultation d'une commission administrative.

La concertation

La concertation relève d'une attitude globale de prise d'avis sur un projet par une autorité qui, avant sa décision, souhaite engager un dialogue avec les personnes intéressées. La concertation implique que le décideur s'engage non seulement à écouter mais à prendre également en considération un certain nombre de remarques, d'amendements, voire de propositions.

Dans le champ de la cohésion sociale, l'administration a installé à des fins de consultation et de concertation de nombreuses instances. La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) appuie son action sur des conseils ou des comités où elle est représentée et dont elle assure dans certains cas le suivi des travaux, l'organisation ou le secrétariat : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Conseil national des retraités et personnes âgées (CNRPA), Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS).

La négociation

Alors que la concertation cherche à mettre en évidence des points de consensus, la négociation vise le compromis qui permet de construire un accord. Elle se rencontre plus particulièrement en matière d'emploi, de salaires, d'indemnisation du chômage. Un pas significatif a été accompli récemment pour donner une place plus grande à la négociation entre les partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes de droit social. L'article L. 1 du Code du travail prévoit désormais un dialogue social en trois phases. La première est informative : le gouvernement transmet aux partenaires sociaux un document présentant la mesure envisagée. Les partenaires ont alors le choix de déclencher une seconde phase qui est celle de l'ouverture de la négociation. La troisième phase consiste en la consultation des organisations professionnelles représentatives sur les projets de texte législatifs et réglementaires. C'est selon cette procédure qu'ont pu être réformées récemment les règles gouvernant la représentation syndicale, la rupture conventionnelle du contrat de travail et la formation professionnelle.

À la différence du dialogue social fondé sur la négociation, le « dialogue civil » entretenu par les pouvoirs publics avec les associations dans le secteur social et médico-social relève le plus souvent de la consultation/concertation. La concertation est la modalité centrale du « dialogue civil ». De la qualité de la concertation dépend la qualité de ce dialogue.

Toutefois, la dimension de négociation recherchée à partir de l'expression de points de vue divergents n'est pas absente dans le champ du social et du médico-social, notamment dans le cas où les discussions se mènent dans le contexte d'un conflit local ou d'une mobilisation nationale. Ainsi, la mobilisation des chômeurs et précaires au cours de l'hiver 1997-1998 a précédé de quelques mois l'adoption de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Autre exemple, le contenu du Plan d'action renforcée en direction des sans-abri (PARSA) adopté par

le gouvernement à la suite de la mobilisation des *Enfants de Don Quichotte* pendant l'hiver 2006-2007 a été le fruit d'une véritable négociation entre représentants de l'État et des associations. La loi du 5 mars 2007 ayant instauré le droit au logement opposable a été adoptée dans la foulée. Rappelons à cet égard que l'action des *Enfants de Don Quichotte* est survenue dans un contexte où un travail de fond était engagé depuis plusieurs années sur la thématique du droit au logement opposable entre les associations et les pouvoirs publics. Si, dans le cas d'espèce, cette action a plutôt permis de conforter ce travail, un hiatus est toujours susceptible de survenir entre le travail de réflexion et de long terme qui se mène dans les instances de concertation et la nécessité politique de décider parfois très rapidement sous la pression de l'urgence ou d'un conflit à forte visibilité médiatique.

Quelques instances de dialogue civil dans le champ de la cohésion sociale

Le terme « Conseil » est celui qui revient le plus souvent dans l'appellation des instances de concertation. Toutefois, les appellations sont diverses (Haut Conseil, Conseil supérieur, Conseil national, Conseil national consultatif), sans qu'il soit possible de distinguer à travers cette diversité une intention claire quant au type de dialogue souhaité par la puissance publique. L'État gagnerait sans doute à faire correspondre l'appellation de l'instance à la nature du dialogue souhaité.

Le Conseil national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)

Créé en 1982, le CNRPA a vu son rôle élargi à la suite d'un décret de 2006. Il est désormais obligatoirement consulté sur les projets de textes réglementaires concernant les retraités et les personnes âgées. Il peut aussi s'autosaisir. Le CNRPA est composé de trois collèges (représentants de l'État et des collectivités locales, organismes les plus représentatifs des retraités et personnes âgées, personnes qualifiées). Son président est le ministre en charge des personnes âgées.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Créé en 1992, le CNLE assiste le gouvernement de ses avis sur toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il comprend 54 membres désignés par le Premier ministre. Il est composé de sept collèges : membres du gouvernement, élus, syndicats de salariés et organisations professionnelles d'employeurs, organismes de protection sociale, personnes morales de droit public ou privé concourant à la formation professionnelle, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, personnes qualifiées. Le CNLE lance une expérimentation relative à un huitième collège composé de personnes en situation de précarité ou d'exclusion.

Au sein de la DGCS, le Service des droits des femmes assure le suivi des travaux du **Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes,** de la **Commission nationale contre les violences envers les femmes**, du **Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale** et du **Comité interministériel chargé des droits des femmes.**

Dans le champ de l'enfance et de l'adolescence, la DGCS est impliquée dans les travaux du **Comité national de soutien à la parentalité**, du **Conseil supérieur de l'adoption** et du **Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée**. La DGCS souhaiterait la création d'un Conseil national de la protection de l'enfance

équivalent aux conseils installés dans le champ du handicap, des personnes âgées et de la pauvreté et de l'exclusion.

- **Le Haut Conseil de la famille (HCF)**

Créé par décret en 2008, le HCF est placé sous la présidence du Premier ministre, lequel nomme un président délégué. Ses missions consistent à animer le débat public sur la politique familiale, formuler des recommandations ou propositions de réforme, mener des réflexions sur le financement de la branche famille de la sécurité sociale et son équilibre financier. Le Haut Conseil est composé de 52 membres (représentants des assurés sociaux et des employeurs, du mouvement familial, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, de l'État et des personnes qualifiées).

- **Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)**

Créé en 1991 et placé auprès du Premier ministre, le CNIAE a une mission de conseil et de veille sur les politiques de l'emploi et de l'insertion des personnes durablement éloignées de l'emploi, de concertation entre acteurs pour développer et consolider le secteur professionnel de l'IAE et de représentation de l'IAE dans diverses instances. Il comprend 42 membres désignés par arrêté du Premier ministre (représentants de l'administration, élus, représentants nationaux de l'insertion par l'activité économique, représentants des syndicats de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, personnes qualifiées).

- **Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)**

Placé auprès du ministre chargé de la politique du handicap, le CNCPH est obligatoirement consulté par le gouvernement sur les textes relatifs à la politique du handicap et peut s'autosaisir de tout projet de texte susceptible d'avoir des incidences sur la politique du handicap. Le CNCPH se compose des représentants de 85 structures concernées par la politique du handicap (associations représentatives des personnes handicapées et des parents d'enfants handicapés, organismes gestionnaires d'établissements, syndicats d'employeurs et de salariés, collectivités locales, organismes de protection sociale).

De la concertation à la co-construction ?

L'importance de la place donnée à la concertation dans le cadre du « dialogue civil » dépend dans une large mesure du niveau de structuration des interlocuteurs des pouvoirs publics. Dans le domaine social et médico-social, les pouvoirs publics ont en face d'eux des interlocuteurs puissants. Cela tient à la place historiquement première des initiatives privées associatives et à la professionnalisation engagée de longue date dans ce secteur d'activité. L'État encadre, réglemente et finance mais les éléments d'évolution des politiques publiques sont souvent inspirés par les initiatives associatives. Dans le champ de l'exclusion, les pouvoirs publics ont repris à leur compte dans les années 1980-1990 les expériences associatives dans le domaine de l'insertion par l'économique, en matière de Samu social, d'accueil de jour pour personnes sans domicile, de « maisons-relais/pensions de famille », de « logements d'insertion », de « lits halte soins santé », etc.

La Conférence nationale du handicap

Les Conférences nationales du handicap sont devenues un rendez-vous essentiel en matière de politique publique du handicap. La première s'est tenue en 2008, la seconde en 2011. Trois ans représentent un délai pertinent pour dresser un premier bilan de l'application des mesures annoncées lors de la conférence précédente et pour élaborer les adaptations et évolutions nécessaires. Ce délai semble permettre aux instances de concertation de pleinement jouer leur rôle.

*Intervention de **Thierry Dieuleveux**, Inspecteur général des affaires sociales, secrétaire général du Comité interministériel du handicap (CIH) et du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)*

« Une des caractéristiques inhérentes au champ du handicap, c'est que le monde associatif y est quasiment monopolistique en termes d'intervention. La quasi-totalité de l'offre et des financements transite par des associations, ce qui est une force mais aussi une faiblesse.

Le champ du handicap est certainement le domaine dans lequel le dialogue civil est le plus abouti. Il fut un temps où le handicap ne faisait pas du tout l'objet d'une politique concertée ou négociée. Les choses ont beaucoup changé. La dernière grande loi dans ce domaine, la loi du 11 février 2005, a créé les Maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH), seuls lieux où une autorité publique définit avec l'usager la façon dont son projet de vie va se construire. Cela n'existe nulle part ailleurs. Le plan personnel de compensation, le plan personnel de scolarisation, le projet de vie, tout cela, par définition, contient du dialogue et de la co-construction entre des individus, avec une parole qui peut éventuellement être médiatisée par des associations. C'est un processus de partage de la décision.

Au niveau national, le législateur a défini aussi des instances dans lesquelles le dialogue civil s'exerce. Le cas le plus emblématique est le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) qui, selon la loi de 2005, "assure la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant". Dans la dernière période, le CNCPH a été consulté sur les quelque 250 textes d'application de la loi de 2005, des textes d'un grand niveau de technicité sur lesquels on demande aux associations de se positionner quasiment à égalité de capacité d'expertise avec les services de l'État dans des domaines tels que l'urbanisme, la réglementation des transports ou les communications électroniques.

Le CNCPH, l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBIACU) et l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap (ONFRIH) produisent les rapports qui constituent le socle des réflexions et des arbitrages préalables à la tenue de la Conférence nationale du handicap. Pour la préparation de la Conférence nationale de 2011, ces trois instances ont émis 450 propositions. L'État en a retenu 103 qui ont fait l'objet de décisions et ont été officialisées à la suite de la Conférence.

Il y a véritablement une coproduction de la décision. À la différence des « Grenelle », la Conférence nationale du handicap est une réunion institutionnelle dont l'existence, les échéances de réunion (tous les trois ans) et la thématique (débattre des orientations et des moyens de la politique du handicap) sont fixées par la loi.

La politique du handicap est la seule politique publique qui irrigue l'ensemble des champs de la vie sociale, administrative, culturelle, sportive, de l'emploi, etc., depuis la naissance de l'individu et avant même (diagnostic anténatal) jusqu'à sa mort. Par conséquent, elle irrigue nécessairement les champs de l'action publique et, au-delà,

tous les champs des acteurs sociaux : les entreprises de transport, du cadre bâti, les producteurs d'événements culturels, les organisateurs d'événements sportifs, l'Éducation nationale, etc. Tous les acteurs sont impliqués. C'est ce que nous avons voulu mettre en exergue avec la Conférence nationale du handicap de 2011. La moitié de la salle était composée de personnes du champ du handicap, l'autre moitié d'acteurs de la vie économique et sociale, que l'on n'avait pas l'habitude de voir au contact des associations des personnes handicapées. »

Pour une prévention relationnelle fonctionnant en réseau

*Intervention de **Jean-Marie Barbier**, président de l'Association des paralysés de France (APF)*

« L'APF a validé le choix d'organiser la seconde Conférence nationale du handicap avec l'objectif de s'adresser à la société dans son ensemble. Depuis très longtemps, nous insistons sur la nécessité d'avoir véritablement une politique transversale. Effectivement, tous les ministères sont touchés, tous les âges de la vie, tous les sujets de la vie. Toutefois, s'agissant plus généralement de la gouvernance dans le champ du handicap, des améliorations sont encore nécessaires. Le CNCPH a démontré son extrême utilité mais je déplore la disparition du comité de suivi de la politique du handicap qu'avait mis en place Valérie Létard, secrétaire d'État chargée de la Solidarité. Plus ramassé dans sa composition, ce comité permettait d'aborder les sujets plus au fond, comme peut le faire le Haut Comité pour l'assurance maladie ou d'autres structures de ce type. »

2 ■ Quelles perspectives ?

La nécessité de recourir à la concertation pour parvenir à une plus grande qualité de la décision politique et à une plus grande pertinence des normes fait consensus. Pourtant le dialogue civil reste fragile.

Les écueils du dialogue civil dans le champ social et médico-social

La concertation recèle une certaine dose d'ambiguïté par nature. L'ampleur et l'incidence qui lui sont données sont extrêmement variables. Même si le processus de concertation est engagé très en amont et même si une dimension de long terme est introduite à la différence du cas de figure de la simple émission d'un avis, tout dépend en dernière analyse de la volonté du décideur de jouer ou non le jeu de la concertation.

Trois autres questions méritent réflexion. La première tient au caractère trop central de ces travaux. Dans son rapport 2010, le CNCPH rappelle qu'une de ses missions est d'établir un état des lieux de la situation morale, matérielle et financière des personnes handicapées, notamment à partir des travaux des conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées (CDCPH). Or, indique le CNCPH, « pour la réalisation du présent rapport, le CNCPH n'a reçu que trente-huit comptes rendus, ce qui témoigne d'un intérêt médiocre pour la question du handicap et de la

quasi-inexistence de ces instances »[1]. Un lien encore plus lâche existe entre le CNRPA et les Comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA). Les CODERPA sont placés auprès des Conseils généraux. Le CNRPA s'efforce de les réunir une fois par an à l'occasion de la journée nationale des CODERPA. Le « dialogue civil » à l'échelle territoriale paraît davantage s'inscrire, par exemple, dans le cadre de l'élaboration des Pactes territoriaux d'insertion (PTI), des Programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), au sein des instances de concertation placées auprès des Agences régionales de santé (ARS) ou lors de la préparation des différents schémas de programmation et d'organisation des équipements. Mais une articulation suffisante existe-t-elle entre les travaux menés dans le cadre des instances de concertation nationale et les concertations menées à l'échelle territoriale ?

Une deuxième question a trait à la représentativité associative au sein des instances de dialogue civil. Si le besoin d'un renouvellement des formes de concertation apparaît si fortement aujourd'hui, c'est aussi parce que les formes de concertation instituées sont parfois en décalage avec la réalité. Dans son rapport sur la représentation du monde associatif dans le dialogue civil, le Conseil d'analyse de la société a insisté sur la nécessité de garantir la représentativité en faisant reposer les nominations dans les instances sur des critères objectifs et faisant sens. De même, il a souligné qu'il y a lieu de s'interroger sur les moyens de garantir l'équilibre à tenir entre la nécessaire expertise des membres d'une instance et la nécessité d'ouvrir régulièrement celle-ci à de nouveaux membres et de nouvelles compétences.[2] La remarque vaut pour le fonctionnement des associations elles-mêmes, dont la sociologie des conseils d'administration fait apparaître qu'y sont surreprésentés les retraités masculins appartenant aux catégories socioprofessionelles supérieures[3]. Soulignons également que cette question de la représentativité a été fortement posée récemment à l'occasion du renouvellement de la composition du Conseil économique, social et environnemental.

Enfin, la troisième question concerne la participation directe des usagers, qui s'impose peu à peu comme une préoccupation centrale. Depuis la loi de 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, la participation est devenue une dimension de la vie des établissements par le biais des conseils de la vie sociale. En revanche, elle n'est pas encore de rigueur dans les instances de concertation. La réflexion menée récemment dans le cadre du CNLE et l'expérimentation qui va en découler ouvrent la voie à une évolution importante.

La participation des usagers dans une instance du dialogue civil : l'exemple du Conseil national de lutte contre les exclusions

Dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion, on doit à des associations comme ATD-Quart Monde ou le Secours catholique des initiatives pionnières quant à l'expression et la participation des personnes elles-mêmes. La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) a organisé ces dernières années des rencontres nationales de personnes accueillies

[1] Conseil national consultatif des personnes handicapées (2011), *Rapport 2010*, Paris, La Documentation française, p. 8.
[2] Ferry L. (2010), *op. cit.*, p. 40.
[3] Tchernogog V. (2007), *Les Associations en France, Poids, profils et évolutions*, Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES), novembre, p. 30.

dans les centres d'hébergement. Dans la foulée du lancement de la refondation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, la Fondation Armée du Salut a été à l'initiative, avec l'appui de la Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), de la création du « Conseil consultatif des personnes accueillies » (CCPA), première instance nationale dédiée à l'expression des usagers du dispositif.

Ces démarches font écho aux initiatives engagées depuis une dizaine d'années au titre du rapprochement de l'expertise scientifique et de l'expertise d'usage dans le champ du sanitaire. Par exemple, la Haute Autorité de santé compte désormais dans ses rangs des représentants d'associations de patients et d'usagers qui se sont vus reconnaître le statut d'expert[1].

Le CNLE vient de publier un rapport qui sera suivi de la création à titre expérimental d'un huitième collège au CNLE comprenant huit titulaires et huit suppléants en situation de pauvreté ou de précarité proposés par les associations ou les organismes publics engagés dans leur accompagnement.

L'apparition de nouvelles formes de concertation

Pour de nombreux auteurs, le principe de légitimité démocratique lui-même « doit être recherché dans le processus de formation de la décision collective ».[2] La décision est légitime dès lors qu'elle résulte d'un cheminement progressif auquel le public et les parties prenantes ont été en mesure de participer. Même une concertation de qualité auprès de conseils d'experts est désormais insuffisante au regard des exigences de la « démocratie délibérative ». On constate l'émergence d'un « impératif délibératif »[3], d'un « devoir débattre »[4] de plus en plus attendu et exigé par le corps social. Il doit en découler la mise en œuvre de principes-clés : « à chaque réforme, son débat », « pas de décision sans débat et pas de débat sans décision ou, à tout le moins, sans conclusion clairement expliquée et précisément assumée »[5].

De nouvelles formes de préparation des décisions sont apparues ces quinze dernières années. Un moment-clé a été l'apparition de la figure du « débat public » sur les questions d'aménagement et d'environnement. La loi du 2 février 1995 dite loi Barnier a prévu que les grandes opérations d'aménagement d'intérêt national pourraient faire l'objet d'un « débat public » organisé par la Commission nationale du débat public. Depuis, près d'une soixantaine de débats ont déjà eu lieu sous le contrôle direct de cette Commission. La figure du débat public s'est ensuite banalisée. Qu'il s'agisse d'« états généraux », d'« assises », de « conférences nationales » ou de « Grenelle », la formule vise à associer à un processus intégrant consultation, concertation, voire négociation avec tous les acteurs et parties prenantes d'un domaine devant faire l'objet d'une réforme en profondeur. Les États généraux de la santé en 1998-1999, les « États généraux de la sécurité routière » de septembre 2002, le « Débat national sur

[1] Planète Publique (2011), *Pour un débat citoyen sur la santé plus actif. Étude sur les modes de participation des usagers citoyens à la prise de décision en santé*, Étude à l'initiative de la Direction générale de la santé (DGS), www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/etude_particip_sante_planete_publ_VF_env_av_aout_2011.pdf.
[2] Manin B. (2002), « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, n° 57, p. 38.
[3] Blondiaux L. et Sintomer Y. (2002), « L'impératif démocratique », *Politix*, n° 57, p. 17-35.
[4] Blatrix C. (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, p. 79-102.
[5] Conseil d'État (2011), *op. cit.*, p. 92.

l'avenir de l'école » lancé en 2003 et les « États généraux de la bioéthique » ont précédé l'adoption de textes législatifs importants.

Le débat public vise à construire le consensus nécessaire autour de l'action publique. Mais son incidence concrète sur le contenu final des choix s'est révélée à ce jour extrêmement variable.

Le « Grenelle de l'environnement », organisé entre juillet et décembre 2007, a été unanimement salué comme un moment très riche de débat public. Quatre phases ont rythmé le travail et sa progression. La participation du public a été importante : 17 réunions régionales ont rassemblé 15 000 personnes ; la consultation par Internet a reçu 14 000 contributions et attiré 300 000 internautes. La phase de négociation associant les cinq collèges a permis de hiérarchiser et formaliser les propositions qui ont fourni la matière des deux lois dites « Grenelle I » et « Grenelle II ». Selon Jacques Chevallier, « la phase délibérative est moins coupée de la phase décisionnelle dans les formules dites de "Grenelle" »[1].

Le Grenelle de l'insertion

Le Grenelle de l'insertion a constitué un moment important de réflexions et de débats entre tous les partenaires concernés sur les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre l'exclusion des personnes, rénover profondément les politiques d'insertion et mettre au cœur du dispositif le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Les travaux se sont déroulés entre novembre 2007 et mai 2008. Trois groupes de travail se sont penchés sur les questions de la gouvernance des politiques d'insertion, de la mobilisation des employeurs et des parcours d'insertion. Des sous-groupes thématiques ont été constitués sur la réforme du cadre conventionnel de l'Insertion par l'activité économique, le lien entre santé et insertion, les bonnes pratiques des employeurs et les contrats aidés. Quatorze journées ont été organisées sur des sujets transverses. Un nombre important d'événements à l'initiative d'acteurs locaux ont été labellisés en tant que manifestations du Grenelle et ont nourri ses travaux. De nombreuses contributions, personnelles ou institutionnelles, ont été transmises au sein des groupes ou sur le site Internet du Grenelle. Ces travaux ont été conclus le 23 mai 2008 par une journée de discussion et de débats.

Un an et demi après la clôture, un rapport émanant du comité de suivi a fait un point d'étape. Le comité a jugé le bilan positif, les douze chantiers prioritaires ayant connu des évolutions significatives. L'adoption de la loi « généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion » en décembre 2008 a été l'élément décisif. La généralisation du RSA a permis de repenser la gouvernance territoriale et l'animation des politiques d'insertion (signature des conventions d'orientation et d'accompagnement ; élaboration des Pactes territoriaux d'insertion-PTI). La loi du 1er décembre 2008 a aussi créé le Contrat unique d'insertion (CUI), autre engagement pris par l'État lors du Grenelle. Ont aussi été institués à Pôle emploi un médiateur et, dans chaque département, un comité de liaison avec une représentation des usagers.

Cependant, le comité de suivi a souligné que la mobilisation des entreprises et des partenaires sociaux demeure insuffisante. Par ailleurs, ce comité de suivi qui rassemblait l'ensemble des partenaires n'a pas été à nouveau réuni à la suite de ce premier bilan.

[1] Chevallier J. (2011), « Délibération et participation », in Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, *op. cit.*, p. 204.

*Intervention de **Laurent Cytermann**, administrateur civil en détachement au Conseil d'État, ancien chef du Bureau des minima sociaux à la Direction générale de l'action sociale, ancien rapporteur d'un groupe de travail au Grenelle de l'insertion*

« Une des dimensions les plus nouvelles du Grenelle de l'insertion était cette pleine implication des partenaires sociaux. Mais cette très forte attente reposait aussi sur l'existence d'une perspective politique. Il y avait l'engagement qu'à l'issue de ce travail de plusieurs mois, des décisions seraient prises.

J'étais rapporteur d'un groupe présidé par Nicole Maestracci (présidente de la FNARS) et Agnès Naton (CGT), qui avait pour thème les parcours d'insertion. Ces parcours posent toutes sortes de difficultés. La personne passe de la CAF au Conseil général, à l'ANPE, à une association. Elle est renvoyée d'organisme en organisme. Les contrats aidés ou en insertion par l'activité économique sont d'une durée limitée. On a multiplié les stades intermédiaires à l'accès à l'emploi en CDI et au logement ordinaire.

Tous ces sujets ont pu être évoqués parce que tous les acteurs étaient autour de la table. C'était très important du point de vue de la crédibilité de l'exercice. Mais la multiplicité d'acteurs était aussi une partie du problème. Je me souviens de plusieurs séances où chacun des acteurs (Conseil général, État, Mission locale, ANPE à l'époque, associations, Centre communal d'action sociale) expliquait avec force arguments et conviction ce qu'il faisait dans son domaine. Nicole Maestracci avait coutume de dire : "Lorsqu'on écoute les acteurs, chacun a de bonnes pratiques à présenter. Lorsqu'on écoute les personnes, en revanche, on tombe toujours sur la seule personne qui n'est dans aucune bonne pratique". Le plus difficile à organiser est le dépassement de la vision de chacun pour construire une vision commune.

Un certain nombre de principes d'organisation extrêmement structurants ont été aussi affirmés ou réaffirmés à l'occasion de ce Grenelle : le référent unique, l'idée que chacun a droit à une offre de service opposable, l'idée que qu'aucune personne ne doit être laissée en dehors des parcours d'insertion au motif qu'elle serait "inemployable", l'idée que le travail reste le premier élément pour faire reculer l'exclusion.

Par ailleurs, des personnes en situation d'exclusion ou dans des parcours d'insertion ont été pleinement impliquées. L'une des originalités de ce Grenelle fut que chaque groupe de travail comportait un collège des usagers composé de cinq personnes. Mais pour que cela fonctionne, il faut que certaines conditions soient réunies. Une des séances fut entièrement dédiée à cet exercice de participation des usagers. Elle avait fait l'objet d'un long travail préparatoire, animé par ATD Quart Monde et la FNARS. J'ai gardé un souvenir très fort de l'ensemble de la séance. La nature des échanges a changé. Les personnes ont montré qu'elles avaient pleinement leur place dans le dialogue civil, mais cela ne se fait pas par génération spontanée ; cela implique un travail de préparation.

Quel bilan aujourd'hui ? Il y a clairement un décalage entre les ambitions du Grenelle dans le domaine de l'insertion et ce qu'on constate sur le terrain. Je pense qu'il a manqué une dimension. Depuis très longtemps, la moitié seulement des allocataires du RMI ou du RSA sont suivis par un référent. Est-ce par manque de moyens ? Par manque de volonté d'un certain nombre d'acteurs ? Ou par lassitude d'un certain nombre de personnes ? Les leviers qui vont permettre de débloquer les choses sont-ils des leviers financiers ou institutionnels ? Ce travail n'a été qu'en partie réalisé lors du Grenelle. Le dialogue civil permet-il d'avancer dans la mise en œuvre concrète des objectifs ? Oui, mais c'est encore plus difficile car cela implique encore plus de remise en cause des points de vue des uns et des autres et des positions institutionnelles. »

Deux avantages majeurs sont reconnus à ces nouvelles formes de préparation de la décision : l'ouverture du cercle des participants bien au-delà des seuls représentants des groupes d'intérêts et l'intervention très en amont du débat public dans le processus décisionnel.

Pour autant, il convient aussi d'en souligner les faiblesses. En premier lieu, la participation aux débats publics ou aux consultations sur Internet initiés par la Commission nationale du débat public reste numériquement limitée. D'où le soupçon d'instrumentalisation des échanges. « Beaucoup de citoyens considèrent, de fait, le débat public comme un alibi, au mieux destiné à informer le public, au pis visant à légitimer des projets déjà entérinés qui ne pourront qu'être modifiés à la marge.»[1] Ces critiques ne devraient pas être de nature à remettre en cause la pertinence de ces consultations mais elles appellent à un renforcement des garanties procédurales. Le Conseil d'État estime par exemple que le maître d'ouvrage de la réforme ou de l'opération ne devrait pas être l'organisateur de la concertation, mais que celle-ci devrait être confiée à un « tiers garant » impartial.

Associations : partenaires ou prestataires ?[2]

Les associations sont des acteurs naturels du dialogue civil. Mais il y a association et association. Viviane Tchernogog en distingue trois grands types : les associations orientées vers la pratique d'une activité, celles dont le projet présente un fort contenu militant, celles dont le projet est articulé à l'action publique.[3]

Dans le secteur social et médico-social, on compte aujourd'hui 33 000 associations. La plupart emploient des salariés. Elles sont spontanément classées dans la catégorie des associations ayant un projet articulé à l'action publique mais beaucoup se situent en réalité au croisement d'un projet articulé à l'action publique (gestion d'établissements sociaux et médico-sociaux) et d'un engagement collectif (le projet associatif). Pour Robert Lafore, « la dialectique entre l'association et le cadre public dans lequel celle-là se situe sans s'y dissoudre est fondamentale ; elle permet de saisir le mouvement nécessaire entre la diversité du monde social exprimé par le pluralisme associatif et l'homogénéité d'ensemble de l'action collective dont sont garantes la loi et la puissance publique ».[4] Autrement dit, ces associations sont à la fois des médiateurs (elles construisent des problématiques à partir desquelles elles nouent des rapports avec d'autres dont les acteurs politiques) et des opérateurs. Elles sont indissolublement partenaires et prestataires, nécessairement prises dans une tension permanente entre ces deux pôles.

Robert Lafore, comme de nombreux représentants associatifs, pense que l'équilibre toujours instable entre ces deux pôles est aujourd'hui menacé par deux évolutions conjointes. D'une part, à la suite de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les associations sont désormais engagées dans le *New Public Management*. L'adoption des logiques stratégiques, l'adaptabilité de l'offre en continu, la place nouvelle donnée aux demandeurs, les exigences procédurales et réglementaires de plus en plus grandes font craindre une hypertrophie des fonctions managériales au détriment des autres dimensions de la vie associative. D'autre part,

[1] Conseil d'État (2011), *op. cit.*, p 74.
[2] Cette interrogation faisait la une du mensuel *La Gazette Santé Social* de janvier 2011.
[3] Tchernogog V. (2007), *op. cit.*, p. 30.
[4] Lafore R. (2010), « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, n° 162, p. 67.

à la suite de la loi « Hôpital, patient, santé, territoire » du 21 juillet 2009, les associations se trouvent en position de devoir répondre à des demandes provenant des autorités publiques (procédure de l'appel à projets), plutôt que de continuer à être des acteurs façonnant la demande sociale, avec le risque, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, d'une mise en concurrence où le moins disant l'emporte sur le mieux disant. Ce débat constitue aujourd'hui un élément central du devenir du dialogue civil.

Le dialogue civil sur la vie associative

Un aspect important concerne le dialogue civil entre pouvoirs publics et associations spécifiquement consacré au développement et à la qualité de la vie associative. La montée en puissance du fait associatif depuis plus de trente ans a conduit les associations à mieux structurer leur organisation et leur représentation. C'est ainsi qu'il existe désormais, au niveau national, une instance à vocation d'expertise, le Conseil national de la vie associative (CNVA), et une instance tournée davantage vers l'interpellation et la négociation avec l'État, la Conférence permanente des coordinations associatives CPCA). La CPCA regroupe seize coordinations associatives correspondant aux différents secteurs d'activité. Par ailleurs, le monde associatif est représenté au Conseil économique, social et environnemental ainsi que dans les déclinaisons de ce dernier au niveau régional.

Lors du centenaire de la loi de 1901, l'État et la CPCA ont signé une « Charte des engagements réciproques » qui constitue un texte de référence pour la structuration du dialogue civil. À l'occasion de la dernière Conférence de la vie associative tenue en 2009, la CPCA a appelé l'État à consulter plus systématiquement et de manière plus transparente les acteurs associatifs. Trois axes ont été mis en avant pour clarifier et améliorer la qualité du dialogue civil : l'explicitation des critères de choix qui doivent présider aux nominations de tel ou tel partenaire associatif dans les instances de consultation ; le dédommagement des participants à l'instar du financement accordé aux partenaires sociaux pour le dialogue social ; leur formation.

Pour une conférence de la vie associative

*Intervention de **Béatrice Delpech**, déléguée générale de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)*

« En 2006 s'est tenue une Conférence de la vie associative. Entre le moment où on a conçu cette conférence et le moment où elle s'est tenue, les banlieues se sont enflammées. Les acteurs associatifs ont été convoqués à Matignon, où on leur a dit : "Les banlieues flambent, il faut aller éteindre le feu. On met 100 millions d'euros sur la table pour le faire". La philosophie du dialogue civil est vraiment à l'opposé de cette méthode qui consiste à débloquer des sommes en catastrophe. La Conférence s'est tenue, puis une autre en 2009. Rien depuis. Nous militons pour qu'un rendez-vous régulier, co-construit, ait lieu entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif dans sa grande diversité, pour les actions sociales mais aussi pour toutes les autres actions énumérées ci-dessus. C'est aussi le sens dans lequel va l'Europe puisque l'article 11 du Traité de Lisbonne fait très clairement référence au dialogue civil et au dialogue avec les associations dans la conduite des politiques. »

Conclusion

Un consensus prévaut désormais pour considérer que la pertinence et l'efficacité des politiques sociales dépendent dans une large mesure de la qualité du dialogue civil. Certains acteurs associatifs font même valoir qu'en raison de la multiplicité de leurs interlocuteurs au niveau des départements ministériels et des différents niveaux territoriaux, c'est le dialogue civil qui permet parfois d'assurer le lien, voire la cohérence, des interventions sur le terrain.

Cependant, de nombreuses questions méritent d'être posées. L'importance du fait associatif rend le dialogue civil incontournable dans le secteur social et médico-social. Le nombre d'instances nationales, leur représentativité, la technicité de leurs membres, l'importance des travaux menés en leur sein en témoignent. Les initiatives du type conférences nationales, assises, Grenelle semblent témoigner d'un besoin de nouvelles formes de dialogue civil. Peut-on pour autant considérer que le dialogue civil qui s'y conduit est une véritable expérience de co-construction des politiques sociales ? Peut-on en attendre un renouvellement des formes de citoyenneté ?

Point de vue

Pour la co-construction

Intervention de **François Soulage**

Président du Secours catholique

Je préfère parler de « co-construction » plutôt que de « dialogue civil ». La co-construction implique un véritable processus de négociation alors que le dialogue civil peut se limiter à la seule concertation.

J'ai été délégué interministériel à l'économie sociale pendant trois ans. Les bons exemples de projets de loi dont je me rappelle sont ceux qui ont été construits en lien avec les différents partenaires. Par exemple, dans le cadre de la préparation de la loi de 1982 sur les coopératives, nous, administration, amenions nos projets et nos partenaires amenaient leurs propres projets. Nous avons passé du temps à chercher un équilibre, sachant qu'après, l'administration était seul juge.

Par la suite, devenu cette fois représentant associatif, j'ai retrouvé cet esprit de dialogue civil conçu comme une véritable co-construction dans le cadre de l'élaboration du RSA. Nous avons passé notre temps à essayer de trouver des points d'accord. Puis, à un certain moment, Martin Hirsch nous a dit : « Maintenant, je connais vos propositions. Nous ne sommes pas d'accord sur tout, mais nous allons, nous exécutif, prendre nos responsabilités. »

Mon souhait est que le dialogue civil s'organise dans un esprit de négociation. La puissance publique devrait mieux définir par avance ses objectifs, pour que nous, associations, puissions formuler les nôtres, dans un premier temps. Une fois les objectifs définis, chacun pourrait mettre sur la table ce qu'il entend mettre derrière.

De ce point de vue, il conviendrait de s'inspirer de la technique européenne des livres verts. Les livres verts donnent une idée précise de l'état des réflexions des uns et des autres. Lorsqu'on passe au stade de l'élaboration plus précise, on a d'ores et déjà une idée des contraintes des uns et des autres. Nous n'avons pas assez, dans notre logique administrative française, quelque chose de ce genre.

La co-construction doit aussi inclure la préparation de l'évaluation. Trop souvent, nos politiques souffrent d'un déficit d'évaluation. Les objectifs et les outils de quantification ou de qualification n'étant pas assez définis en amont, les résultats ne sont pas évaluables.

Autre limite majeur du dialogue civil tel qu'il est pratiqué jusqu'à présent : l'absence du législateur. Le législatif doit être associé au dialogue civil, sinon le risque est grand que soient

détricotés lors du travail parlementaire les accords trouvés dans les enceintes de consultation entre l'administration et les acteurs de la vie civile.

Le travail en amont concerne tout autant la vie de nos associations. Si les usagers ne sont pas associés à la construction du projet et à la définition des objectifs qui vont être confrontés à la puissance publique, nous aurons énormément de mal à faire vivre une participation des usagers. Accorder une vraie place aux usagers dans la définition des orientations que l'association portera dans le cadre de la co-construction est un mécanisme très long.

Point de vue

La participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité

Intervention de **Matthieu Angotti**

Actuellement conseiller technique au cabinet du Premier ministre, il était délégué général de la Fédération des associations nationales de réinsertion sociale (FNARS) au moment du séminaire

Encore aujourd'hui, la participation des personnes en situation de précarité n'est pas une évidence dans le champ de l'action sociale. Elle l'est nettement plus dans le champ de la santé. Dans le champ de la santé et du handicap, les personnes sont beaucoup plus intégrées dans la définition des politiques. Pour nous, associations, comme au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), puisque nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet, c'est quelque chose qui « fait sens ». D'abord en termes de politiques publiques, puisque c'est une façon de rendre les politiques publiques sociales plus efficaces.

L'expertise des personnes concernées, celles qui vivent les situations de précarité, est bien sûr extrêmement utile. Non pour raconter leur vie ou pour témoigner. Nous ne sommes pas dans cette démarche. L'objectif est d'avoir un point de vue et une expertise, un véritable regard critique et constructif sur les politiques. Pour les personnes elles-mêmes, il y a aussi un retour en termes de citoyenneté. Dans le cadre des travaux du CNLE, nous avons ainsi été conduits à relativiser ce qu'on appelle la « pyramide de Maslow », cette pyramide selon laquelle une personne veut d'abord manger, dormir, etc., avant de s'intéresser aux affaires de la cité. En fait, que l'on soit pauvre ou riche, on a tous une aspiration profonde à participer à la vie de la société. Sur le « pourquoi » de la participation des usagers, nous sommes donc tous à peu près d'accord.

Le « comment » est plus compliqué. Il y a un besoin de méthode. Il faut en premier lieu que cette participation repose sur le principe du volontariat. Ensuite, cela suppose une préparation en amont et que la participation soit conçue sous un angle collectif. Il y a besoin d'accompagnement et d'animation. Cela coûte de l'argent, il faut donc des moyens. Qui dit moyens dit volonté politique. Il faut une volonté politique non pas ponctuelle, mais qui se pérennise, bref qui soit indépendante d'un changement d'élu ou d'un changement de personne en responsabilité. Il semble nécessaire de prévoir un suivi, jusqu'à un suivi des impacts. S'il n'y a pas d'impacts visibles de la participation, tout le monde arrête.

La création du collège des personnes en situation de précarité et de pauvreté au sein du CNLE ne va pas sans poser la question de la place des associations et de la façon dont les associations elles-mêmes considèrent cette participation des personnes. Pourquoi en effet ne pas considérer que les associations qui siègent au CNLE et qui s'occupent d'accueillir et

d'accompagner les personnes en situation de précarité et de pauvreté représentent déjà ces personnes ?

Au CNLE, l'idée est en réalité que les associations, parallèlement à leur représentation institutionnelle, soient des tremplins pour faire venir des personnes en situation de précarité et de pauvreté, avec pour mission de les préparer à prendre la parole dans une telle instance. Car c'est relativement complexe : il faut connaître le fonctionnement, les règles de discussion, les ordres du jour, etc. Nous avons donc proposé un appel à candidatures, afin que des associations se portent candidates pour tenir ce rôle de tremplins, préparer des personnes en situation de précarité et de pauvreté à participer aux travaux du CNLE. Mais ces personnes ne seront pas représentantes de l'association. Leur parole sera absolument libre. Avec le soutien de la DGCS, un animateur viendra préparer avec les personnes de ce collège les ordres du jour et les travaux en plénières.

Nous allons suivre cette expérimentation et voir quel impact elle pourra avoir sur les travaux du CNLE. La façon de travailler du CNLE s'en trouve-t-elle changée ? Les ordres du jour changent-ils ? Les avis que rend le CNLE sont-ils modifiés ? Y a-t-il un impact sur les personnes elles-mêmes, dans leur parcours et dans leur représentation du politique ? Y a-t-il un impact sur les associations tremplins par lesquelles elles sont passées ?

Chapitre 7

Les conférences de consensus

Méryil Dubois
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

La conférence de consensus est une démarche d'origine américaine développée dans le domaine médical et utilisée en France selon une méthodologie élaborée par la Haute Autorité de santé (HAS). Importée dans le champ social, cette méthode présente un caractère innovant positif : elle porte le débat au-delà de la sphère des experts et des professionnels du champ, encourage le partage des diagnostics et des analyses sur un sujet donné, permet d'observer précisément les besoins des usagers et de recueillir la parole des « experts du vécu », associe les citoyens au débat et favorise l'obtention d'un consensus sur des objectifs et des actions à mener aux fins de diffusion des bonnes pratiques et d'aide à la décision.

Ce chapitre s'attache en premier lieu à définir cette méthode qui s'est développée dans le champ social dans les années 2000 et reste discutée. Il présente dans un deuxième temps les ambitions et objectifs de la méthode et la manière dont ceux-ci se traduisent dans son schéma organisationnel. Enfin, le chapitre éprouve la méthode en mettant en évidence les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle dans le champ social.

1 ■ L'importation de la conférence de consensus dans le champ social

Une méthode créée et utilisée dans le champ médical

Avec pour origine les « *consensus development conferences* » organisées aux États-Unis depuis les années 1970 par l'Office of Medical Application of Research (OMAR) rattaché aux National Institutes of Health (NIH)[1], la méthode des conférences dites « de consensus » est apparue en France à la fin des années 1980. Avant d'être importée dans le domaine social, elle a d'abord été largement utilisée dans le domaine médical, selon une méthodologie définie par l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale (ANDEM) puis par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), devenue la Haute Autorité de santé (HAS).

Dans les guides publiés depuis les années 1990 à l'intention des professionnels, la conférence de consensus est décrite comme une « méthode d'élaboration de recommandations médicales et professionnelles visant à définir une position

[1] http://prevention.nih.gov/omar/ et http://consensus.nih.gov/aboutcdp.htm.

consensuelle dans une controverse portant sur une procédure médicale, dans le but d'améliorer la qualité des soins »[1]. La rédaction des recommandations est effectuée par un jury indépendant composé de médecins, de chercheurs, de professionnels de santé non médecins, de « méthodologistes », de représentants des domaines éthique, économique, juridique ou législatif, et de représentants du grand public (associations de malades ou de consommateurs) ou des médias. Le jury est tenu de répondre à des questions préalablement définies par un comité d'organisation, à l'issue d'auditions d'experts et d'un débat public. Lors de la conférence publique, l'auditoire peut également poser des questions et exprimer son point de vue.

Une méthode recouvrant différents types de dispositifs participatifs

Hors du champ médical, le terme de *« conférence de consensus »* a été employé pour désigner plusieurs types de dispositifs participatifs qui diffèrent principalement par la composition des membres du jury.

Au Danemark, cette méthode a été importée des États-Unis pour résoudre des questions environnementales au sens large, avec pour objectif de réduire le décalage entre les experts, les responsables politiques et les citoyens, en prenant en compte l'expérience quotidienne de ces derniers. Le modèle américain de conférence de consensus, dont le panel composant le jury ne comprenait pas de citoyens, a donc été modifié par l'adjonction d'un panel de profanes. Ainsi, dès la fin des années 1980, le Danish Board of Technology (organisme doté d'un statut parlementaire équivalent à l'Office français d'évaluation des choix scientifiques et technologiques) a conçu une forme innovante de conférence de consensus qui attribue un rôle central à un panel d'une quinzaine de citoyens ordinaires (« *lay people* »), recrutés sur la base du volontariat, suivi d'un tirage au sort à la manière d'un jury d'assises. Leur sont délégués le choix des thèmes de la conférence, le choix des experts et la préparation des conclusions et recommandations au terme d'un temps de formation et d'appropriation des données. Le modèle danois a été transposé en France sous la dénomination de *« conférence de citoyens »* et a par exemple été utilisé en 1998 à l'initiative de l'Office français d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur le thème des organismes génétiquement modifiés.

En France, la conférence de consensus s'inscrit en revanche dans la filiation du modèle américain qui fait intervenir un jury pluridisciplinaire et multiprofessionnel.

Illustrations dans le champ social

Dans le champ social, et de manière générale dans le domaine non sanitaire[2], la méthode de la conférence de consensus est d'utilisation récente et peu fréquente, que ce soit au plan national ou européen.

[1] ANAES (1999), *Les conférences de consensus. Base méthodologique pour leur réalisation en France*, p. 3.
[2] Pour une illustration dans le domaine judiciaire, cf. *Conférence de consensus « L'expertise judiciaire civile : Recommandations. Bonnes pratiques juridictionnelles »*, 15-16 novembre 2007, Cour de cassation, Paris.

En France, les illustrations les plus connues sont deux conférences commandées par le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement en 2007 :

- la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat (19 juin 2007), conduite par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), en lien avec le Conseil national de l'habitat[1] ;
- la conférence de consensus consacrée aux personnes sans abri (*« Sortir de la rue »,* 29 et 30 novembre 2007), conduite par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)[2].

Cette méthode a également été utilisée en 2004 pour définir les bonnes pratiques et les évolutions souhaitables – notamment législatives ou en matière de recherche (recherches cliniques et recherches-actions) – concernant *« la liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux »*, sur commande de la Fédération hospitalière de France, avec le soutien du secrétariat d'État aux Personnes âgées auprès du ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille[3].

Par ailleurs, dans le champ de la protection de l'enfance et de la famille, cette méthode a été proposée pour préciser des notions, faire le point sur les connaissances et recommander des bonnes pratiques :

- par la Défenseure des enfants, pour faire la synthèse des connaissances et des pratiques en matière de médiation familiale[4] ;
- par la Cour des comptes pour préciser la notion d'informations préoccupantes[5] ;
- et dans le rapport sur l'adoption élaboré par Jean-Marie Colombani, pour définir les critères d'utilisation de l'article 350 du Code civil relatif à la déclaration judiciaire d'abandon[6].

Au niveau européen, la méthode a été utilisée pour la première fois dans le champ social fin 2010. Une « conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme »[7] a été organisée par la présidence belge de l'Union européenne, en collaboration avec la Commission européenne. Elle a été coordonnée par la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), avec le partenariat des autorités publiques françaises riches de l'expérience acquise lors de la conférence de consensus conduite par la FNARS fin 2007. La méthode a ici été présentée comme « un outil unique, flexible et pratique pour faciliter les progrès politiques sur des questions pour lesquelles un manque de compréhension commune bloque les progrès politiques ». Plus précisément, un des objectifs était d'« améliorer

[1] Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat, 19 juin 2007 *: Recommandations pour la diversité sociale dans l'habitat. Rapport du jury remis à Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville le 23 octobre 2007*, HALDE, Conseil national de l'habitat ; www.halde.fr/Conference-de-consensus-sur-la,11567.html?id_article=10982.
[2] FNARS, Conférence de consensus *« Sortir de la rue »* sur les sans-abri, 29 et 30 novembre 2007, http://sans-abri.typepad.fr/.
[3] Conférence de consensus *« Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité »*, 24 et 25 novembre 2004, Paris, Fédération hospitalière de France – Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille.
[4] Versini D. (2008), La Défenseure des enfants – rapport thématique 2008 : *Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles,* Paris, La Documentation française, novembre, p. 240-241.
[5] Cour des comptes (2009), *La protection de l'enfance*, Rapport public thématique, Paris, octobre.
[6] Colombani J.-M. (2008), *Rapport sur l'adoption*, Paris, La Documentation française.
[7] Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, Bruxelles, 9 et 10 décembre 2010.

l'efficacité de la Méthode ouverte de coordination pour le suivi transnational et l'apprentissage mutuel sur le sans-abrisme, développant au maximum son potentiel afin de faciliter les progrès sur le sans-abrisme dans les différents États membres en créant un cadre de référence servant à mesurer les progrès et identifier les bonnes pratiques ».

2 ■ Comment la méthode se traduit-elle dans un schéma organisationnel ?

La double ambition de la méthode dans le champ social

Si l'on considère que *« l'instrument matérialise les intentions »*[1], on peut s'interroger sur les raisons qui motivent le choix de cette méthode parmi les instruments du social.

Ce choix résulte du constat de l'existence d'une controverse sur le sujet traité appelant la recherche de solutions consensuelles. En témoigne la lettre de mission adressée par le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement au président de la HALDE le 19 juillet 2006, qui déplore une ségrégation urbaine croissante : « De nombreuses propositions sont avancées pour améliorer cet état de fait mais sans qu'aucune ne recueille une véritable unanimité. Les points de vue sont souvent tranchés. Les solutions imaginables apparaissent délicates (…) Vous avez bien voulu accepter que le comité interministériel à l'intégration (…) vous confie l'organisation d'une conférence de consensus, sur la question de la diversité sociale dans l'habitat (…) Il s'agit là d'une méthode de travail inédite dans le champ de l'intégration mais nous espérons qu'elle permettra de réelles avancées sur la problématique délicate à laquelle nous sommes confrontés (…) Nous ne doutons pas que vous saurez, à partir de l'avis que vous recueillerez des experts et des acteurs mobilisés, proposer des solutions consensuelles et mettre en évidence des bonnes pratiques sur ce thème parfois trop passionné ».

De même, il convient de rappeler que la commande de la conférence de consensus sur les sans-abri a été passée dans un contexte très particulier, l'action menée pendant l'hiver 2006-2007 par les Enfants de Don Quichotte ayant eu pour effet de mettre la question du sans-abrisme au cœur de l'agenda politique.

Du point de vue des effets attendus, l'ambition de la méthode dans le champ social est double : d'une part, aider les acteurs et professionnels dans leurs pratiques en les informant de l'état des connaissances et des bonnes pratiques grâce à l'élaboration d'une synthèse exhaustive et à la diffusion de recommandations consensuelles et, d'autre part, constituer une aide à la décision pour élaborer des politiques publiques.

Dans ses recommandations, le jury de la conférence de consensus sur la liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médicaux-sociaux met surtout l'accent sur la capacité de la méthode à élaborer des recommandations professionnelles permettant d'établir des « *éléments structurants de bonne*

[1] Lascoumes P. et Simard L. (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 6.

pratique »[1]. La nécessité d'une réflexion sur le cadre normatif et les suggestions d'évolution législatives sont également présentes.

La traduction dans le schéma organisationnel

L'importation de la méthode dans le champ social n'a pas conduit à l'élaboration d'une base méthodologique spécifique et la référence reste le guide méthodologique élaboré par l'ANAES[2] auquel il est fait mention de manière explicite en avant-propos du rapport final : « cette conférence a été organisée et s'est déroulée conformément aux règles méthodologiques préconisées par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) »[3].

Difficultés du transfert

Intervention de ***Laurent Chambaud****, ancien directeur de la santé publique à l'ARS d'Île-de-France, actuellement conseiller auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargé de l'organisation et de l'animation de la politique de santé publique et de la sécurité sanitaire*

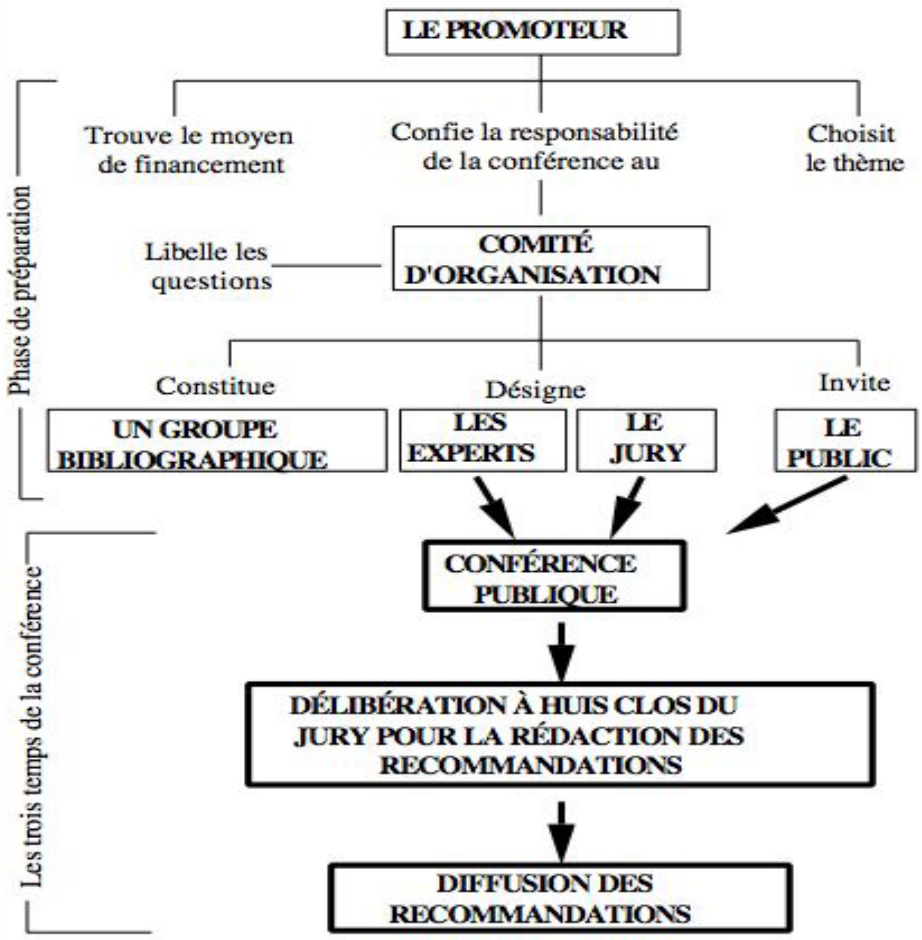
« Une des difficultés du transfert du modèle de la conférence de consensus du champ sanitaire au champ social vient de ce qu'on ne cerne pas de la même manière une question comme le taux de plomb dans le sang et les problèmes des sans-abri. L'autre grande difficulté consistait à ne pas faire des personnes sans abri de simples faire-valoir. Le travail qui a été fait a été de qualité. Mais à mon avis, le problème demeure : est-ce bien une conférence de consensus ? On a mis en place dans le domaine social quelque chose qui est un objet nouveau. Les propositions formulées relèvent d'un consensus sur une valeur sociale partagée mais elles ne donnent pas le mode d'emploi pour les mettre en œuvre. »

Afin de répondre aux objectifs précités, le schéma organisationnel de la conférence de consensus *(voir schéma suivant)* emprunte à trois modèles :

- le modèle de la conférence scientifique au cours de laquelle des experts exposent et discutent leurs travaux en répondant à des questions précises définies préalablement par un comité d'organisation ;
- le modèle du débat démocratique où chaque participant (les experts et le public, constitué des acteurs sociaux concernés ou intéressés par le sujet) peut exprimer son point de vue ;
- et le modèle judiciaire, avec l'intervention d'un jury, multidisciplinaire et multi-professionnel, qui, à huis clos, statue sur les questions posées et élabore des recommandations de la manière la plus indépendante et la plus objective possible.

[1] Conférence de consensus *« Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité »*, *op. cit.*, p. 27 et 28.
[2] ANAES (1999), *Les conférences de consensus. Base méthodologique pour leur réalisation en France*.
[3] Conférence de consensus *« Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité »*, p. 8.

Organisation d'une conférence de consensus



Source : ANAES-CNRS, juin 2006, colloque « Sciences et sociétés en mutation »

La procédure est engagée après définition par le « promoteur » (un organisme professionnel, une association ou fédération d'associations, un ministre) de la mission assignée à la conférence de consensus (c'est-à-dire ses grands axes de réflexion). Ce promoteur sera le destinataire des recommandations élaborées au terme de la conférence.

Cette procédure comporte deux phases :

- une phase préparatoire pilotée par un comité d'organisation ;
- la phase de la conférence publique proprement dite comportant l'audition d'experts par le jury et les questions du public, à l'issue de laquelle les recommandations sont élaborées par le jury se réunissant à huis clos.

La phase préparatoire

La conférence de consensus est préparée pendant plusieurs mois par un comité d'organisation qui rassemble des représentants des principaux acteurs institutionnels ou associatifs du domaine concerné ou du sujet traité.

Sa taille est limitée pour garantir l'efficacité des réunions de travail qui seront coordonnées par le président du comité. Ce comité d'organisation a la charge d'établir le budget prévisionnel de la conférence, en lien avec le promoteur, et de s'occuper de son aspect logistique (moyens humains et matériels). Les membres du comité travaillent ensemble à la délimitation du thème traité et à la définition de questions précises auxquelles les experts et, *in fine*, le jury devront répondre. Ces questions sont prioritairement des questions-clés sur lesquelles il n'existe pas de consensus et auxquelles une réponse doit être apportée pour améliorer les pratiques et ouvrir des perspectives d'évolution des politiques publiques.

Composition du comité d'organisation de la conférence de consensus « Sortir de la rue » conduite par la FNARS (13 membres)

Nicole Maestracci, présidente de la FNARS ; Marie-Thérèse Join-Lambert, inspectrice générale honoraire des affaires sociales ; Geneviève Gueydan, ANDASS-Association nationale des directeurs de l'action sanitaire et sociale, Graciela Robert, Médecins du Monde ; Michel Castellan, INSEE ; Laurent Chambaud, IGAS ; Philippe Coste, DDASS de Paris ; Julien Damon, sociologue ; Pascale Estachahandy, Médecins du Monde ; Jean-Baptiste Legrand, Enfants de Don Quichotte ; Marie Loison, sociologue ; Marc Martin, École de la deuxième chance, Toulouse ; Pascal Noblet, DGAS ; Freek Spinnewijn, FEANTSA.

Le comité désigne également les experts, ainsi que les membres du jury et son président. Plusieurs critères sont posés par le guide méthodologique concernant ce choix : la pluridisciplinarité et l'indépendance des membres du jury par rapport aux intérêts en jeu, la compétence reconnue des experts sur le thème retenu et leur diversité afin de refléter la diversité des points de vue sur le sujet. L'exemple de la composition du jury de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat montre que les membres du jury sont souvent choisis parmi les professionnels du domaine traité.

Désigné par le comité d'organisation et en lien avec celui-ci, un groupe bibliographique est chargé de faire une synthèse des connaissances disponibles sur le thème de la conférence pour fonder la réflexion du jury.

Pendant la phase préparatoire, chaque membre du jury travaille de façon individuelle à partir des textes rédigés par le groupe bibliographique et les experts qui lui sont remis par le comité d'organisation. Ce travail individuel n'exclut pas un travail structuré en sous-groupes sur des questions ciblées et en fonction des compétences et des centres d'intérêt de chacun. La limite est probablement parfois délicate à trouver entre la richesse que constitue un travail commun préalable et l'impératif de ne pas aboutir à un texte de consensus du groupe avant la conférence proprement dite.

La conférence publique

Lors de la conférence publique, le jury recueille l'ensemble des éléments d'information fournis par les experts et le public. Les experts doivent répondre aux questions précises qui leur ont été préalablement soumises et apporter les éléments de preuve qui soutiennent leur position.

Ils sont soumis aux questions du jury et du public, notamment sur les points les plus controversés. Le jury note, au cours des interventions et des débats, les points d'accord et de désaccord qui apparaissent.

Les recommandations

À l'issue de ces auditions, les membres du jury se réunissent à huis clos pour élaborer les recommandations dans un délai limité (de 24 à 48 heures). Ils doivent produire un texte qui répond aux questions posées. Le guide méthodologique précité assigne un double rôle au président du jury dans le cadre de ce qui peut être assimilé à un « délibéré » : celui de veiller à ce que les différentes options possibles, leurs avantages et leurs inconvénients soient pris en compte et que la position finalement retenue par le jury indique clairement le niveau de pertinence (on parle aussi de « preuve ») qui la soutient et le degré de consensus atteint. Les désaccords persistants doivent être signalés dans le texte des conclusions et recommandations qui, à l'issue de la conférence, sera rendu public et remis au promoteur.

3 ■ Quelles conditions de réussite dans le champ social ?

À quelles conditions la méthode de la conférence de consensus peut-elle être mobilisée de façon pertinente pour aider à construire ou améliorer les politiques sociales ? Quels sont les bénéfices et les limites de cette méthode ? Quels sont les écarts observés entre les effets attendus et les effets constatés ? Quel type de « consensus » est-il produit ? Quelles complémentarités ou quelles tensions peut-on observer entre la participation, la représentation et l'expertise ? À quelles conditions la conférence de consensus constitue-t-elle une réelle aide à la décision ? Autant de questions posées par cette méthode dans le champ social.

Dans un contexte où la cohésion sociale se réfère à une prise en compte des besoins sociaux supposée plus large que le périmètre traditionnel de l'action sociale, intégrant le *« vivre ensemble »* et la citoyenneté, la méthode de la conférence de consensus peut être considérée comme une approche innovante très pertinente. En effet, elle peut permettre, par une participation des usagers, des bénéficiaires et des citoyens au débat :

- de porter ce débat au-delà de la sphère des experts et des professionnels du champ ;
- de reconnaître à ces usagers et bénéficiaires la capacité à trouver des réponses concrètes à leurs difficultés de vie quotidienne ;
- de rapprocher l'intervention publique de leurs besoins.

Dans cette perspective, la prise de parole des usagers et des « experts du vécu » et le recours à un mode de délibération fondé sur la recherche du consensus apparaissent comme des outils au service d'une démarche d'amélioration des prestations et des services offerts et d'une meilleure légitimité des politiques sociales.

Associer les savoirs des experts et le savoir-faire des « experts du vécu »

Le modèle médical de la conférence de consensus ne prévoit pas d'institutionnaliser le recueil de la parole des « experts du vécu », c'est-à-dire des patients eux-mêmes.

Transposée dans le domaine social, la méthode a notamment été pensée comme le moyen d'associer les savoirs des experts et le savoir-faire des « experts du vécu » et, de manière plus large, des professionnels qui sont à leur contact. À cette fin, elle s'est enrichie d'outils permettant aux usagers ou bénéficiaires de l'action sociale de s'exprimer sur leur vécu et de donner leur avis.

En outre, le regard croisé des personnes de terrain (professionnels et « experts du vécu ») sur des sujets de fond permet de mettre en évidence des convergences, mais aussi des écarts – parfois peu visibles pour les acteurs institutionnels – qui peuvent être invalidants pour l'action publique.

Prendre en compte la parole des personnes sans abri ou la pratique des forums locaux

La conférence de consensus sur les sans-abri conduite par la FNARS a croisé le regard des personnes sans abri avec celui des professionnels (travailleurs sociaux, veilleurs de nuit, etc.) sur deux questions fondamentales : la sortie de rue, l'insertion, qu'est-ce que cela veut dire ? pourquoi les personnes sans abri fréquentent-elles ou non les structures d'hébergement ?

Cette expertise a été conduite sous la forme de forums locaux organisés dans trois régions (Pays de Loire à Angers, Île-de-France à Paris et Provence-Alpes-Côte d'Azur à Avignon). Ces forums avaient pour vocation de mettre en évidence des points de vue consensuels, complémentaires ou divergents entre des personnes sans abri et des professionnels. Les éléments recueillis ont été restitués lors de la conférence par le consultant chargé de l'animation des forums locaux et par quatre personnes sans abri et deux professionnels volontaires.

Les forums locaux ont été organisés selon le schéma suivant. Pendant une journée entière, un groupe d'une dizaine de personnes sans abri et d'une dizaine de professionnels a été conduit à répondre aux deux questions précitées. Le matin, les intéressés ont travaillé séparément : les personnes sans abri sur la base de leur vécu personnel et les professionnels sur la base de leur expérience de terrain. L'après-midi, les deux groupes ont confronté leurs points de vue et leur expérience et en ont débattu, l'objectif étant « d'apporter le point de vue collectif des usagers et des professionnels sur les questions posées (travail du matin) et de nourrir une réflexion contradictoire (avec des professionnels de terrain) sur la pertinence des politiques publiques au regard des besoins et attentes des sans-abri (débat de l'après-midi) ».

Une démarche similaire a été instituée lors de la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme. À côté des informations présentées par les experts ont été présentées les opinions des personnes sans abri recueillies lors d'une consultation préalable coordonnée par le Front commun des SDF (une plate-forme nationale réunissant des sans-abri et d'anciens sans-abri en Belgique).

Par ailleurs, en amont de la conférence publique, les organisateurs de la conférence de consensus peuvent prévoir la consultation des organismes concernés par le thème traité, comme cela a été le cas dans le cadre de la phase préparatoire de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat avec l'audition des représentants de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), de la Délégation

interministérielle à la ville (DIV), de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), de la Fondation Abbé Pierre, de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), etc.

Dépasser le conflit, la partialité, la singularité par la recherche du consensus

Le recours à un mode de délibération par consensus est de nature à garantir une plus grande effectivité et une plus grande légitimité des politiques publiques dans le champ social. Il manifeste la volonté de s'accorder sur le fond et pas uniquement sur la procédure. Il dégage une image de mesure, voire de sagesse, en excluant la logique du conflit, de la partialité, de la singularité.

Sous sa forme la plus stricte, le consensus peut être défini comme une procédure de prise de décision, exclusive du vote, consistant à constater l'absence de toute objection, présentée comme un obstacle à l'adoption de la décision en cause. Entendu plus largement, il devient synonyme d'accord général, ce qui n'implique pas nécessairement le caractère unanime de l'accord.

Le caractère consensuel des recommandations adoptées à l'issue d'une conférence de consensus peut donc témoigner d'accords plus ou moins larges au sein du jury. C'est ce constat qui motive les critiques parfois émises pour dénoncer le « *consensus mou* » que dégagerait le jury en cherchant le compromis autour du plus petit dénominateur commun. L'accord doit donc être recherché par-delà la pluralité, ce qui suppose de parvenir à élaborer un langage commun. Le caractère irréductible des divergences peut, exceptionnellement, appeler le recours au vote.

La première condition pour rapprocher les points de vue est l'échange d'informations. Dans la mesure où la justesse du jugement est hautement dépendante de l'expérience et de l'information de celui qui juge, une connaissance précise des réalités semble favoriser la convergence. C'est la raison pour laquelle, sur la base des informations présentées lors de la conférence, la réflexion doit se nourrir en premier lieu du dialogue entre les participants. Les échanges entre les experts, les usagers ou citoyens et les membres du jury deviennent alors une richesse qui s'opère dans un vaste jeu d'interactions.

Certains auteurs ont théorisé la manière dont l'accord se construit sur la communication, la procédure. On pourrait considérer que la légitimité des membres du jury et des recommandations qu'ils émettront repose sur le postulat qu'une argumentation, entre individus rationnels, dans des conditions de liberté, d'indépendance et de pluralisme, animés par le souci de déterminer la meilleure décision possible, permet de faire émerger une norme bonne. Mais dans la réalité, la logique délibérative des conférences de consensus met plutôt en œuvre un jugement de type prudentiel, au sens aristotélicien de la recherche de la juste mesure au cas par cas. L'accord peut se faire sur une décision ponctuelle considérée comme bonne alors qu'il y a désaccord irréductible sur les principes qui la motivent. Autrement dit, en l'absence d'une rationalité partagée, quand la raison commune vient à manquer, c'est l'existence d'une bonne foi commune et d'une volonté d'entente qui permet de dégager un accord. En pratique, cet objectif suppose le détachement vis-à-vis des particularismes, l'exclusion de toute profession de foi. En se référant aux notions

développées par Max Weber[1], on peut comprendre la démarche consensuelle comme une entreprise de dépassement de l'éthique de conviction au profit d'une éthique de responsabilité. Il s'agit donc d'appréhender les questions posées en faisant abstraction des positions individuelles ou plutôt de les confronter, non sur leurs fondements mais sur leurs objectifs, afin de dégager un point de vue qui vaille pour tous. Cela suppose une entreprise de généralisation et de neutralisation visant à dépasser la singularité et la partialité des protagonistes et qui constitue une modalité supplémentaire de participation au débat.

Les exigences de l'approche participative

L'approche participative que constitue la conférence de consensus est exigeante, notamment du point de vue méthodologique. Elle nécessite du temps, une organisation rigoureuse et un investissement financier conséquent. Surtout, elle exige une implication forte des différents acteurs et notamment la participation effective des usagers, « experts du vécu » et citoyens au débat. En outre, une forte capacité de synthèse et de mise en perspective des observations et points de vue des protagonistes est requise, ainsi qu'une capacité à s'entendre tant sur la procédure que sur le fond, à savoir la production de recommandations consensuelles.

La méthode de la conférence de consensus semble particulièrement adaptée :

- lorsque le thème à traiter correspond à une préoccupation sociale forte (importance ou gravité du sujet, intérêt porté par les professionnels, gros impact sur le terrain) et donne lieu à une controverse qui nécessite un débat public et une prise de position des professionnels et des pouvoirs publics ;
- lorsque le thème à traiter est bien délimité et peut se décliner en questions précises.

Si toutes ces conditions ne sont pas réunies, la conférence de consensus risque de n'apparaître que comme un « super colloque » produisant des synthèses de qualité mais sans caractère opérationnel, soit dans la pratique des professionnels, soit en termes d'aide à la décision pour élaborer des politiques publiques[2]. Elle court alors le risque de perdre son caractère innovant et sa capacité à impulser une dynamique d'action publique, entre regards d'experts et débat démocratique.

[1] Weber M. (1959), *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon.
[2] Pour une analyse critique de la conférence de consensus consacré aux sans-abri, voir par exemple Noblet P. (2010), *Pourquoi les SDF restent dans la rue*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 91-100.

Point de vue

La conférence de consensus dans les champs de la médecine, de l'environnement et du social : points communs et différences

Intervention d'**Olivier Borraz**

Sociologue, directeur de recherche au CNRS et membre du Centre de sociologie des organisations de Sciences Po

Il faut expliciter la raison qui motive mon intervention : j'ai codirigé un ouvrage collectif[1] sur les méthodes des politiques publiques qui entendent changer la société. La seconde partie de l'ouvrage traite des différents outils utilisés pour faire participer la société à cette production de changements. En outre, je m'intéresse au phénomène par lequel des innovations du domaine de la santé viennent de plus en plus irriguer d'autres secteurs publics. C'est évidemment le cas des conférences de consensus.

Ce mouvement de recherche de preuves scientifiques et rigoureuses à l'appui des politiques publiques est plutôt le fait de pays anglo-saxons mais il commence à s'étendre en France. Il trouve son origine dans la notion anglo-saxonne d'*evidence-based policy-making*, selon laquelle la politique doit s'appuyer sur des preuves scientifiques, de la même manière que dans le domaine médical. Cette transposition pose évidemment des problèmes, tant les domaines peuvent être différents du champ médical, le cas du domaine social n'étant pas le seul concerné.

Je ne suis pas un spécialiste des politiques sociales. Je travaille plutôt sur les controverses et les risques dans le domaine de la santé et de l'environnement, ce qui me donne une autre clé d'interprétation des conférences de consensus, tournée vers le modèle français des conférences de citoyens. Il s'agit d'une approche très largement développée pour débroussailler des sujets fortement controversés sur le plan technique, technologique, en essayant de rapprocher les points de vue à partir d'une exploration du champ des incertitudes. Il s'agit d'un usage assez spécifique.

De la compréhension et des usages de la conférence de consensus

Ma première remarque porte sur la force que l'on met dans ce terme de conférence de consensus, qui semble doté d'un effet presque magique. Il est vrai que, malgré de multiples rapports et programmes d'actions, les politiques publiques qui se succèdent butent sur des résultats peu probants et sur des problèmes qui ne cessent de s'aggraver.

[1] Borraz O. et Guiraudon V. (dir.) (2010), *Politiques publiques, changer la société,* Paris, Presses de Sciences Po.

Ce manque d'efficacité réelle aboutit au sentiment qu'il faut arriver à en sortir, et la conférence de consensus constitue une tentative originale de se défaire d'une dépendance par rapport aux programmes et démarches existants, un moyen d'innover, d'expérimenter une autre manière de faire.

Cette remarque n'est pas une critique, elle explique la variété avec laquelle les uns et les autres définissent la démarche de conférence de consensus. C'est peut-être encore plus vrai de certains hommes ou femmes politiques qui donnent le sentiment, si l'on se réfère à leurs déclarations, de n'avoir aucune idée précise de ce qu'est une conférence de consensus.

À ce stade, une première idée émerge du rôle de la conférence organisée sur la « diversité dans l'habitat » : tester une nouvelle procédure permettant de formuler autrement une question, de dépasser des clivages, des blocages et des conflits. Cette conception est intéressante mais ne correspond pas à la définition canonique d'une conférence de consensus.

La conférence « Sortir de la rue » respecte davantage le « cahier des charges » imposé de la méthode. Il s'agit de s'approprier la méthode, de la compléter et d'expérimenter en innovant. Ce second exemple ressemble à l'*evidence-based policy-making*. Il correspond au modèle mis en pratique aujourd'hui en Angleterre : réunir la littérature sur un sujet et en faire une synthèse, une méta-analyse.

De même, les forums locaux mis en place sont l'équivalent des *focus groups*. Ainsi sont rassemblées des données issues d'expertises savantes, académiques et d'expertises vécues. Reste que le citoyen n'est pas très présent dans les deux cas évoqués, même si la volonté d'une certaine ouverture et démocratisation existe. Au total, la conférence de consensus apparaît relativement souple et malléable, capable de se développer sur des modes assez différents.

Faut-il dès lors continuer à expérimenter jusqu'à définir une méthode établie et reconnue de conférence de consensus propre au domaine social ? Il est peut-être plus intéressant de se demander si cette démarche permet un diagnostic, un accord partagé des différents acteurs sur les conditions qui conduisent à reconnaître le besoin de sortir d'une situation bloquée pour expérimenter autre chose.

La question du *timing* : un facteur spécifique de la conférence de consensus dans le champ social

La question du *timing* est à souligner. Dans le domaine de la santé, le *timing* des conférences de consensus est imposé par l'objet lui-même. À un moment donné, on dispose de suffisamment de connaissances et par ailleurs les pratiques ne sont pas encore figées. C'est le moment idéal pour trouver un accord sur les bonnes pratiques. Dans le domaine environnemental, le *timing* est imposé par une nouvelle technologie controversée qui se développe mais n'est pas encore répandue. C'est un moment où le débat reste possible, donc le *timing* se trouve là aussi dicté par l'objet lui-même.

Dans le domaine social, le *timing* est politique. Par exemple, lors de la proximité d'une élection, il s'agit de se débarrasser d'un problème. C'est le cas en avril 2006, un an avant les élections présidentielles, de la conférence de consensus « Sortir de la rue », qui n'aurait pas eu lieu à l'identique et avec le même écho en début de mandat, où on aurait disposé d'un an et

demi pour la réaliser et trois ans et demi pour mettre en œuvre ses préconisations. Ce qui distingue le domaine social des autres domaines, c'est que le *timing* politique reste prédominant dans la conduite du travail.

S'agissant des savoirs mobilisés, dans les deux cas présentés, de vastes corpus ont été mobilisés et de nombreuses études conduites mais pas nécessairement synthétisées de façon à permettre la discussion. Il y a peut-être là une différence avec les secteurs de la santé et de l'environnement, où les savoirs sont fragmentés mais relativement consensuels et où la controverse ne porte pas sur les savoirs, mais plutôt sur les solutions.

De la difficulté de passer de l'avis à la pratique dans le champ social

Un point commun aux conférences de consensus du champ social et de l'environnement, mais qui les distingue de celui de la santé, touche au processus décisionnel. Dans le domaine médical, à un moment donné, nécessairement, les pratiques sont retenues et déterminées. Dans le domaine de l'environnement et du social, les pratiques retenues sont en marge des dispositifs officiels. Se pose alors la question de leur articulation à l'existant.

La littérature sur les conférences dans le domaine environnemental montre que la question de la traduction des avis produits en décision est un problème récurrent. On attend, par un effet un peu magique, que les avis viennent irriguer les fonctionnements anciens. Peut-être faut-il davantage miser sur un effet sur le long terme pour faire bouger les lignes. Reste que dans le domaine de la politique sociale, un domaine ancien qui compte une grande variété d'acteurs, de conflits, d'enjeux et d'intérêts, les changements sont plus difficiles. À un moment donné, donc, la procédure permet de créer un espace à part où tout le monde accepte de s'inscrire pour trouver une solution et faire avancer les choses. Mais dans quelle mesure cette procédure contribue-t-elle à faire évoluer les rapports de force, à créer de nouvelles alliances qui fassent bouger les lignes ?

Dans la conférence sur la diversité dans l'habitat, les participants étaient finalement du même monde. Entre le comité d'organisation, le jury, le public et les experts, ce ne sont pas les mêmes personnes mais c'est le même monde : 200 à 300 personnes qui se connaissent plus ou moins, chacune venant avec un certain nombre de positions, de prénotions, de conceptions, voire de propositions. En revanche, dans la conférence « Sortir de la rue », le jury incluait des personnes extérieures au domaine, ce qui permettait un regard décalé. En même temps, le formatage du dispositif était tel que le résultat final semble n'avoir fait que conforter des choses déjà présentes. Autrement dit, dans les deux conférences, il s'agissait moins d'explorer de nouvelles visions que d'essayer de se mettre d'accord sur quelques options sans volonté d'ouverture.

Une dernière remarque : ce qui rend l'exercice particulièrement difficile dans le domaine social, c'est l'interdépendance des questions, et l'impossibilité à parvenir à isoler des objets, à l'inverse du domaine médical ou même environnemental. Du même coup, parvenir à bien identifier l'objet même de la conférence est pour le moins délicat.

Pour conclure, l'expérimentation des conférences de consensus dans le champ social présente certainement beaucoup d'intérêt mais mériterait un approfondissement de la réflexion comparative avec la mise en œuvre dans d'autres secteurs. Il serait impropre de parler d'un phénomène de mode dans la mesure où existe un réel souci d'expérimentation de nouvelles

pratiques et une volonté de démocratisation et de participation citoyenne. Il demeure qu'on ne sait pas très bien comment donner corps à ces intentions. Peut-être faut-il s'attacher à mieux comprendre, derrière ces expérimentations, quel est effectivement l'état du système social ou environnemental qui conduit à fournir un tel effort d'expérimentation et d'innovation ?

Point de vue

La conférence de consensus : quelle utilité dans le champ social ?

Intervention de **Jérôme Vignon**

Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), ancien directeur pour la protection sociale et l'inclusion sociale à la Commission européenne

Il me semble indispensable d'aborder la question des conditions sous lesquelles une conférence de consensus peut être utile dans le champ des politiques sociales. Utile à la fois pour permettre aux décideurs et aux responsables d'avancer sur certaines questions mais aussi pour créer un climat positif entre les différents acteurs et usagers des politiques sociales, quelles que soient les oppositions qui subsisteront.

La conférence de consensus a besoin d'une discussion « authentique »

Ce modèle n'est pas aisément transposable dans le domaine social. Il y a trois qualités procédurales essentielles de bonne gouvernance :

- **la première porte sur la responsabilité politique. Le promoteur de la conférence de consensus prend le risque de se laisser influencer par les recommandations. D'où l'importance de la conférence finale en sa présence : on attend que, même sans être d'accord avec tout ce qui s'est dit, il reconnaisse l'intérêt des résultats et s'engage à aller de l'avant. Dans le domaine social, cela représente une véritable responsabilité qui peut engager des budgets ou conduire à des initiatives législatives ;**
- **le second point important tient à la validation et à la transparence de la qualité procédurale, dont le comité d'organisation est comptable. Il doit être indépendant du promoteur et cela n'est pas toujours respecté ;**
- **la troisième qualité essentielle est la tenue d'un dialogue authentique. Les conditions dans lesquelles les rôles des experts et des experts du vécu sont définis, la manière dont ils interviennent pour les recommandations sont absolument capitales. Tantôt ils sont conjointement responsables des recommandations, et cela doit être précisé à l'avance. Tantôt, et c'est ce que j'ai vécu à Bruxelles dans une conférence de consensus organisée par le Parlement européen, les experts sont présents mais s'abstiennent de toute influence sur les recommandations laissées au seul jury composé de non-experts.**

Dans quelles conditions transposer au domaine social le processus des conférences de consensus ?

Première condition, il faut une autorité, un promoteur, qui soit un responsable. L'idéal, ce serait que ce soit un acteur en situation d'agir sur le plan social (Conseil général, préfet,

directeur de l'action sociale, etc.). Je me méfie d'une conférence de consensus qui serait organisée par la seule société civile, ou alors cela doit être sur un sujet qui engage sa responsabilité. Si l'on veut une certaine authenticité du processus, il faut qu'il y ait quelqu'un qui dise : « Je vous ai écouté, j'ai compris une chose que je n'avais pas comprise, et je vais changer mes méthodes ». Sinon, c'est un processus très coûteux, et qui risque d'absorber une énergie qui serait aussi bien placée dans des consultations habituelles.

En second lieu, l'autorité organisatrice doit être réellement indépendante et l'autorité promotrice doit proposer un vrai sujet, précis et problématique.

Des règles du jeu dont il faut tenir compte

Il faut beaucoup de modestie de la part de l'autorité qui convoque pour se centrer sur un sujet à la fois difficile mais en même temps suffisamment restreint pour qu'il y ait un fruit à l'issue des travaux.

L'importance du travail en amont et la question des moyens dont dispose l'autorité organisatrice pour procéder à des enquêtes de terrain souvent coûteuses et la difficulté de sélection du jury doivent être soulignées. La sélection du jury doit répondre à des critères de représentativité, qui maintiennent en particulier l'indépendance du dialogue entre experts et experts du vécu. Ainsi, le comité d'organisation fait tout pour que les choses se passent bien, et doit ensuite accepter les résultats de la démarche, quels qu'ils soient. C'est là le prix de la conférence de consensus.

Les membres du jury entrent lors de la conférence publique dans un processus où, avec le « croisement des savoirs », pour reprendre les termes d'ATD Quart Monde, se joue la possibilité qu'*in fine,* le jury délibère dans le souci du bien commun. Les membres du jury sont transformés par ce processus qui dure deux jours et ils n'ont pas tout à fait les mêmes sentiments à la fin qu'au début de la démarche. C'est à partir de cette évolution que se dégage ce qui fait consensus et ce qui n'en fait pas partie.

La conférence publique à laquelle j'ai participé à Bruxelles au Parlement européen a pris la forme d'une gigantesque agora, où les malheureux membres du jury, composé d'une vingtaine de personnes pauvres, âgées, venant d'une douzaine de pays, se sont trouvés environnés par une foule de représentants de la société civile qui se sont autoproclamés « experts du sujet ». La conférence publique finale doit servir à valoriser le processus de délibération aboutissant à des recommandations et non pas à enfoncer le jury. Ce dernier gagnerait à prévoir de se réunir à nouveau après la conférence publique pour pouvoir, le cas échéant, recadrer ses conclusions finales.

Enfin, il faut redire qu'il est souhaitable que l'autorité promotrice prenne d'emblée l'engagement de tenir compte des délibérations et ne se satisfasse pas uniquement d'avoir organisé un événement, aussi intéressant soit-il.

Point de vue

Trois bilans de la conférence de consensus « Sortir de la rue »

Intervention de **Jean-Pierre Duport**

Ancien préfet de Région, ancien conseiller d'État en service extraordinaire

J'ai vécu personnellement la conférence de consensus sur le logement avec un immense espoir, un immense intérêt… et une immense déception. Immense espoir, parce ne connaissant pas le processus des conférences de consensus, dans le domaine médical comme dans d'autres, je souhaitais l'expérimenter. Il m'est apparu particulièrement intéressant de le faire dans le domaine du logement, et je me réjouissais de vivre un certain nombre de séances de travail en compagnie de membres du jury avec lesquels, à coup sûr, les échanges seraient enrichissants. D'emblée, la composition de ce jury laissait présager que ces différentes personnalités ne se sentiraient pas « liées » ni par le travail des comités d'organisation, ni par celui des experts.

Immense intérêt : certes, du point de vue méthodologique, la tendance a été à s'approprier et à reformuler les questions. Nous avons parfois passé un temps considérable à nous interroger sur une question pour trouver *in fine* qu'elle n'avait pas de pertinence. Mais en définitive, nous avons contourné l'obstacle et évité de faire un travail lexicographique, pour savoir ce que veut dire discrimination, ce que veut dire mixité, ce que veut dire diversité, ce que veut dire ségrégation. Et surtout nous avons accompli avec l'équipe des rapporteurs un travail très riche allant au fond des choses avec un point de vue englobant, sans langue de bois.

S'agissant de la déception, c'est celle ressentie après avoir réalisé un travail important, s'être fortement mobilisé, avoir produit un rapport – très intéressant me semble-t-il – autour de vraies questions, et esquissé des pistes concrètes… La déception est donc venue du fait que la HALDE n'a strictement rien fait de ce rapport ! Reste que ce travail existe à travers les documents produits et qu'on le cite encore aujourd'hui en référence.

Intervention de **Jean-Claude Driant**

Géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris Est – Créteil Val-de-Marne)

Beaucoup de choses intéressantes ont été mentionnées sur la façon dont les différentes institutions s'engageaient dans la lutte contre les discriminations. À cette occasion, la HALDE a pu enrichir ses connaissances en la matière. Reste que cela a contribué à tenir la question de la diversité sociale à l'écart.

Malheureusement, les rapports des experts n'ont été disponibles que quelques jours avant cette manifestation, et n'ont pas donné lieu à un débat au sein du Comité d'organisation. En parallèle, une synthèse bibliographique a été réalisée par Thomas Kirszbaum de l'université d'Evry et a été publiée par la HALDE en décembre 2008. C'est, malheureusement, la seule publication parmi les neuf contributions écrites d'experts, toutes d'un grand intérêt, qui ait été réalisée. Il s'agit d'une vraie déperdition pour le débat national sur ce sujet.

La conférence publique, passage du témoin, s'est tenue devant environ 200 personnes, réunissant tout le petit monde de l'habitat. Il ne s'est donc pas véritablement agi d'une réunion publique citoyenne, mais plutôt d'une réunion publique institutionnelle. Les membres du comité d'organisation étaient présents mais au fond de la salle. La journée s'est avérée extrêmement courte compte tenu de l'importance des apports des neuf experts ce qui n'a permis que quatre séquences d'une vingtaine de minutes de débat et d'échange entre la salle et le jury.

Pour le comité d'organisation, ce fut une sorte de trou noir, sans plus aucune relation avec le jury, ni avec la HALDE, jusqu'à la publication du rapport du jury en octobre 2007. Cela en dit long sur le huis clos des membres du jury entre le 19 juin 2007 et octobre 2007.

Le rapport du jury est tout à fait intéressant, plutôt offensif sur un certain nombre de questions vives : la vente des logements sociaux, l'application de la loi SRU, le droit de vote aux étrangers pour les élections municipales, pour ne citer que quelques éléments emblématiques.

Intervention de **François Brégou**

Responsable du service Analyse stratégique et partenariats de la FNARS

Quel bilan retenir de la conférence de consensus « Sortir de la rue » ? A-t-elle permis grâce au choix des experts et à leur travaux de faire émerger des « dissensus », de vrais points de controverse ? Sans aucun doute, même si avec le recul, on peut se dire que le jury d'audition ne s'est pas saisi d'un certain nombre des points de controverse. C'est notamment le cas de la question portée par l'intervention d'interlocuteurs européens qui s'interrogeaient sur les raisons pour lesquelles dans le modèle français, on n'envisageait pas, à côté de l'hébergement, la possibilité d'un accès direct dans le logement. La notion de « logement d'abord » s'est imposée dans le processus de refondation engagé. Cette question pourrait très bien faire l'objet d'une nouvelle conférence de consensus.

Un an après la tenue de cette conférence de consensus, les membres du jury ont souhaité faire un bilan, pour savoir où on en était de la mise en œuvre des recommandations. Fin 2008, un article de presse signé par les membres du jury a été rédigé. Vers la même époque, le Premier ministre a reçu le président du jury avec d'autres membres d'un collectif associatif et a jugé que le rapport était tout à fait intéressant et jetait les bases d'une politique publique sur la question. En outre, le rapport de la conférence de consensus a assez largement inspiré le rapport d'Étienne Pinte[1], nommé par le Premier ministre pour mettre en œuvre cette politique.

Pour conclure, du point de vue de la FNARS, il nous semble que la conférence de consensus est une méthodologie intéressante aujourd'hui pour repenser la façon dont on peut concevoir les politiques publiques, ou à tout le moins apporter des éclairages sur ces politiques, et traiter les enjeux forts de société, en faisant la part de ce qui relève de la contribution des experts et de celle de la société civile, en recherchant un consensus sur des questions sur lesquelles les approches sont différentes, voire divergentes.

[1] Rapport d'Étienne Pinte, Parlementaire en mission auprès du Premier ministre, sur « *L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. 21décembre 2007- 20 juin 2008* ».

Chapitre 8

Les entreprises

Guillaume Malochet
Centre d'analyse stratégique

Dans la longue liste des acteurs de la cohésion sociale, les entreprises sont souvent les grandes oubliées. Le baromètre de la cohésion sociale récemment publié en fournit une nouvelle illustration puisque seulement 1 % des personnes interrogées considèrent que les entreprises sont bien placées pour améliorer la cohésion sociale[1]. Sans surprise, c'est sur les pouvoirs publics – État et collectivités territoriales – que reposent les attentes de l'opinion en la matière. Pourtant, dans le même temps, **90 % des sondés estiment que la cohésion sociale contribue à améliorer la compétitivité économique d'un pays**. Il paraît donc judicieux de se tourner vers ces acteurs économiques majeurs que sont les entreprises pour saisir leur contribution aux politiques sociales.

Il convient de distinguer deux niveaux d'intervention pour les entreprises. Le premier niveau regroupe l'ensemble des obligations légales et réglementaires auxquelles doivent se soumettre les entreprises, en particulier dans le champ du dialogue social (négociation collective sur l'égalité et la lutte contre les discriminations) et de la protection sociale (prévoyance et retraite).

Le second niveau d'intervention des entreprises regroupe l'ensemble des actions lancées de manière facultative pour répondre aux enjeux de cohésion sociale. Sous des intitulés multiples – de « l'entreprise citoyenne »[2] à « l'entreprise socialement responsable »[3] – se retrouve ainsi le souci d'un engagement qui réponde aux attentes de la société civile sur l'inscription de l'entreprise dans son environnement. Les actions menées à ce titre peuvent consister à faire entrer *dans* l'entreprise des publics éloignés de l'emploi, que ce soit par la promotion de la diversité ou par l'accent mis sur l'insertion professionnelle des personnes précaires. Mais, outre ces actions qui concernent leurs collaborateurs au sens large, les entreprises peuvent également **agir sur la production de leurs biens et services pour conjuguer une logique de rentabilité économique avec des objectifs d'inclusion sociale**, comme dans les

[1] CRÉDOC (2011), *Baromètre de la cohésion sociale. Pour l'opinion, la cohésion sociale repose sur les efforts de chacun et l'action des pouvoirs publics*, Étude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, Collection des rapports, n° 275, juin.
[2] Cf. entre autres Dermagne J. (1996), *Révolution chez les patrons ? L'entreprise citoyenne*, Paris, Bayard. Jacques Dermagne, qui présida le Conseil économique et social de 1999 à 2010, était à l'époque de la publication de l'ouvrage vice-président exécutif du Centre national du patronat français.
[3] La responsabilité sociale des entreprises désigne, pour la Commission européenne, un « concept qui décrit le fait, pour les entreprises, d'intégrer, sur une base volontaire, les préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités économiques et dans leurs interactions avec leurs actionnaires » ; Commission européenne (2001), *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsability*, Green Paper.

démarches d'entrepreneuriat social[1] et les programmes d'adaptation des biens et services produits à une clientèle pauvre.

La norme ISO 26 000 sur la « responsabilité sociale » des entreprises

*Intervention de **Jacques Igalens**, professeur de gestion, directeur de la recherche à l'École supérieure de commerce de Toulouse*

« L'ISO, premier producteur mondial de normes internationales, vient de lancer la norme ISO 26 000 qui doit donner des lignes directrices pour la responsabilité sociétale des entreprises. Il ne s'agit pas d'une norme destinée à la certification mais elle est néanmoins importante parce qu'elle fournira un cadre d'intervention et un appui aux organisations publiques et privées. La cohésion est au cœur de cette nouvelle norme. Celle-ci essaie par exemple de définir ce qu'on appelle les "groupes vulnérables" et la politique que doivent avoir les organisations par rapport à eux. Une notion également intéressante, en droit français en tout cas, c'est celle de "sphère d'influence". Elle est introduite dans le texte ISO 26 000. On demande ainsi aux organisations de promouvoir la cohésion à l'intérieur de leur sphère d'influence. Enfin, troisième notion qui mérite d'être retenue, celle de *"due diligence"*, qui conforte le principe d'une obligation de vigilance pesant sur les organisations. En fonction de ce principe, une entreprise doit mettre en œuvre des outils permettant d'estimer son impact, une sorte de *reporting* social et environnemental comme l'a initié l'article 225 de la loi dite Grenelle II. »

1 ■ Les actions visant la diversité et l'insertion

L'action des entreprises en matière de promotion de la diversité et de l'insertion s'inscrit d'abord en référence à un cadre légal. Celui-ci repose à la fois sur des incitations (par le biais notamment d'aides à l'emploi) et sur des obligations juridiques, parfois assorties de pénalités financières. Mais les entreprises peuvent aussi aller au-delà du cadre légal obligatoire, en initiant des actions facultatives.

Le cadre légal : incitations et obligations en direction des entreprises

Les incitations mises en place par les pouvoirs publics visent en priorité à **alléger le coût du travail des personnes éloignées de l'emploi** pour les entreprises. La baisse des charges sociales constitue en effet un des leviers privilégiés des politiques de l'emploi depuis les années 1990[2].

Parallèlement, les pouvoirs publics ont mis sur pied, depuis le début des années 2000, un cadre légal de lutte contre les discriminations qui s'appuie en partie sur la réglementation européenne en la matière. Ainsi, la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations transpose la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, ainsi

[1] Lensing-Hebben C. (2012), « Quelle place pour l'entrepreneuriat social en France ? », *La Note d'analyse*, n° 268, Centre d'analyse stratégique, mars, www.strategie.gouv.fr/content/quelle-place-pour-lentrepreneuriat-social-en-france-note-danalyse-268-mars-2012.
[2] Gautié J. (1998), *Coût du travail et emploi*, Paris, La Découverte.

que la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cette loi, dont le champ d'application ne se réduit pas à l'emploi, met en place un certain nombre d'avancées. Elle élargit la définition des mesures discriminatoires en introduisant la notion de discrimination indirecte. Elle étend ensuite la liste des critères prohibés (orientation sexuelle, âge, apparence physique et patronyme) et aménage la charge de la preuve en considérant que c'est l'employeur mis en cause qui doit faire la preuve du caractère non discriminatoire de ses décisions. Elle renforce enfin les capacités d'action en justice des associations, des syndicats et de l'Inspection du travail.

Des **dispositions contraignantes** ont été prévues dans de nombreux domaines relatifs à l'emploi. C'est le cas en matière d'emploi des personnes handicapées. La loi n° 87-157 du 10 juillet 1987 prévoit ainsi une obligation d'emploi à hauteur de 6 % de l'effectif pour les entreprises d'au moins vingt salariés. Depuis le 1er janvier 2010, les entreprises qui ne respectent pas cette obligation sont durement pénalisées. Dans le même ordre d'idées, sur les questions d'égalité professionnelle entre hommes et femmes, la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 a prévu l'obligation pour les entreprises d'engager une négociation spécifique annuelle, avec la production d'un rapport contenant des éléments chiffrés de comparaison des situations selon le sexe. L'arsenal juridique concerne également le maintien dans l'emploi des seniors, avec l'obligation pour toutes les entreprises de plus de cinquante salariés de mettre en place un Plan d'action senior, sous peine de ponctions financières.

En 2004, la création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité[1] s'est inscrite dans le même mouvement de cadrage juridico-institutionnel de la question des discriminations.

Du côté des entreprises, l'existence d'un cadre légal de lutte contre les discriminations a favorisé la négociation d'accords avec les représentants des salariés. Mais, en parallèle, les entreprises ont progressivement initié des **actions volontaristes**. Plutôt que la lutte contre les discriminations, c'est l'objectif de diversité qui a ainsi été progressivement mis en avant par les entreprises, dans une « stratégie de réappropriation du droit conforme aux règles du marché »[2].

Des actions bien ancrées dans la vie des entreprises, notamment les grandes

L'objectif de promotion de la diversité s'est aujourd'hui imposé sur l'agenda stratégique des grandes entreprises et de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME). Si la diversité demeure « une notion à géométrie variable (…) dont les fondements juridiques sont bancals »[3], elle est néanmoins mobilisée comme un **argument de gestion des ressources humaines** et un **symbole de l'engagement socialement responsable des entreprises**, en complément des actions obligatoires de lutte contre les discriminations.

[1] La HALDE a été intégrée le 1er mai 2011 aux services du Défenseur des droits, conformément à la loi organique n° 2011-333 et à la loi ordinaire n° 2011-334 du 29 mars 2011.
[2] Junter A. et Sénac-Slawinski R. (2010), « La diversité : sans droit ni obligation », *Revue de l'OFCE*, n° 114, p. 168. Voir aussi Barth I. et Falcoz C. (dir.) (2007), *Le Management de la diversité. Enjeux, fondements et pratiques*, Paris, L'Harmattan.
[3] Wieviorka M. (2008), *La Diversité*, Rapport à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Paris, Robert Laffont.

Avant de recenser certaines initiatives innovantes dans le champ de l'emploi, il importe de resituer l'émergence de ces démarches dans le monde de l'entreprise et de montrer que celles-ci interviennent **en complément de dispositifs légaux sur la non-discrimination**.

La diversité fait désormais partie intégrante du vocabulaire des entreprises. Utilisé d'abord dans le cadre de la lutte contre les discriminations, la pluralité de la société française justifiant une meilleure représentation des minorités[1], le terme « diversité » a petit à petit été utilisé dans d'autres sphères, en particulier celle de l'entreprise. C'est en 2004 que l'Institut Montaigne fait paraître deux rapports qui soulignent l'engagement du monde économique au service de l'égalité des chances[2]. La même année, le Premier ministre confie au président d'Axa, Claude Bébéar, une mission visant à éclairer « l'intérêt propre des entreprises qui s'engagent en faveur de la diversité et de l'égalité des chances »[3]. Une **Charte de la diversité**, signée par plus d'une trentaine de dirigeants d'entreprises cotées au CAC40, est élaborée dans la foulée à destination de toutes les entreprises employant plus de 100 salariés. Elle consacre une approche globale de la diversité, qui n'est plus réduite à la seule question des origines, mais recouvre l'ensemble des discriminations liées à l'âge, au handicap, au sexe et à l'orientation sexuelle. Les signataires s'engagent ainsi de manière volontaire à développer des actions de promotion de la diversité dans leurs politiques salariales, de recrutement et d'avancement. La Charte de la diversité signe le basculement vers une approche managériale faisant de la diversité une ressource stratégique au service de la performance économique et sociale des entreprises[4]. **En 2008, les pouvoirs publics apportent leur soutien au Label diversité** créé et piloté par l'Association nationale des directeurs des ressources humaines. Les évaluations disponibles sur l'action des entreprises signataires de la Charte de la diversité montrent que la sensibilisation du secteur privé a permis de créer des opportunités d'intégration accrue, en particulier pour les personnes en situation de handicap[5]. **Ces résultats positifs n'empêchent pas une certaine instrumentalisation du thème de la diversité dans les entreprises, les actions initiées répondant parfois davantage à une logique de valorisation de leur image qu'à un objectif de promotion de l'insertion**[6].

---

[1] Cf. notamment Conseil d'État (1996), *Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française et Stasi B. (2003), *Rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*, remis au président de la République, Paris, La Documentation française. Pour une analyse globale : Calvès G. (2005), « Refléter la diversité de la population française : naissance et développement d'un objectif flou », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 183, vol. 1, p. 177-186.

[2] Méhaignerie L. et Sabeg Y. (2004), *Les oubliés de l'égalité des chances. Participation, pluralité, assimilation… ou repli ?*, Paris, Institut Montaigne ; Blivet L. (2004), *Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive*, Paris, Institut Montaigne.

[3] Bébéar C. (2004), *Des entreprises aux couleurs de la France. Minorités visibles : relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise*, Rapport remis au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

[4] Béréni L. (2009), « "Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise". La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale », *Raisons politiques*, n° 35, p. 87-106 ; Doytcheva M. (2010), « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *Sociologie*, vol. 1, n° 4, p. 423-438.

[5] INERGIE (2010), *La Charte de la diversité en actions. Pratiques des entreprises signataires de la Charte de la diversité*, www.inergie.com/index.php?p=Étude_charte_diverte_en_actions.

[6] Houard N. et Naves M.-C. (2011), « La prise en compte des critères ethniques et culturels dans l'action publique, une approche comparée », *La Note d'analyse*, n° 220, Centre d'analyse stratégique, avril, www.strategie.gouv.fr/content/la-prise-en-compte-de-criteres-ethniques-et-culturels-dans-l%E2%80%99action-publique-une-approche-co.

Un recensement d'actions innovantes

De nombreuses banques d'expériences recensent les actions innovantes en matière de promotion de la diversité et de l'insertion[1]. Sans prétendre à une impossible exhaustivité, ce chapitre présente quelques démarches ciblées sur deux champs connexes : le **recrutement** (pour les personnes proches de l'emploi) et l'**insertion professionnelle** (pour les autres).

Le recrutement

Dans le dernier baromètre Dauphine-CEGOS des pratiques de la diversité[2], rendu public en juin 2011, 80 % des DRH interrogés affirment que le recrutement constitue le principal problème en matière de diversité. Nombre d'entreprises développent donc des actions spécifiques orientées sur cette phase d'insertion professionnelle.

Ainsi, depuis plusieurs années, IMS-Entreprendre pour la Cité organise des « **Forums Emploi & Diversité** » pour permettre à des jeunes diplômés de bac+2 à bac+5, issus de zones urbaines sensibles, de postuler directement auprès de grandes entreprises pour un emploi ou un stage. En 2010, ce forum de recrutement a permis à 600 candidats d'être reçus en entretien par les représentants de 16 grandes entreprises. L'IMS organise également, toujours en partenariat avec de grandes entreprises, des sessions de « *coaching* » pour les « jeunes talents issus de la diversité ». Ces rendez-vous réguliers, qui revêtent différentes formes, visent donc à lever les freins à l'emploi de ces jeunes. D'autres organismes initient des actions similaires, comme l'association « Nos quartiers ont du talent », créée en 2005 en Seine-Saint-Denis, qui a accompagné 5 000 jeunes diplômés issus de quartiers défavorisés, avec un réseau de parrains fort de plus de 2 000 cadres et chefs d'entreprise.

Dans certains cas, l'objectif de promotion de la diversité lors du recrutement de collaborateurs peut également rencontrer un **souci d'adéquation aux caractéristiques de la clientèle**. Ainsi, en Allemagne, le constructeur automobile Volkswagen a lancé dès 2005 une campagne de recrutement de vendeurs-conseillers qui parlent le turc et l'allemand[3]. Cette démarche repose sur le constat que plus de 10 % de la population outre-Rhin est d'origine étrangère, et majoritairement turque. Comme en France, les étrangers connaissent des taux de chômage bien supérieurs à ceux des nationaux. En parallèle, les personnes d'origine étrangère constituent à la fois une manne dans un contexte de vieillissement démographique et une ressource marketing pour des entreprises qui ne sont pas toujours habituées à aller vers cette clientèle.

L'insertion professionnelle

Les entreprises disposent de **plusieurs types d'outils** pour soutenir l'insertion professionnelle de publics en difficulté. L'un d'entre eux est tout simplement le financement d'actions ayant pour ambition de **soutenir les démarches d'accompa-**

[1] On peut citer notamment le rapport réalisé par le cabinet Deloitte en 2010 pour le Centre d'analyse stratégique : *La promotion de la diversité dans les entreprises. Les meilleures expériences en France et à l'étranger*. Voir également l'Annuaire national de la diversité et de l'égalité des chances publié en 2009 par le Secrétariat général de la Charte de la diversité.
[2] Cf. www.lesechos.fr/medias/2011/07/05/190001_0201486503503_print.pdf.
[3] Programme Volkswagen Türkçe konuşuyor/Volkswagen spricht türkisch : www.vw-spricht-tuerkisch.de.

gnement socioprofessionnel mises en œuvre par des structures associatives. Les démarches d'investissement socialement responsable, si elles font parfois l'objet de critiques virulentes[1], se développent de manière importante ces dernières années. On peut citer l'exemple de la **Fondation Agir pour l'emploi** (FAPE), créée en 1995 par les entreprises des industries électriques et gazières et les organisations syndicales du secteur, afin de favoriser l'emploi et de lutter contre l'exclusion. Ses domaines d'action incluent l'appui à la création d'entreprises individuelles par des chômeurs issus de quartiers sensibles ou qui souhaitent s'y installer et le soutien aux structures pour l'emploi des personnes handicapées. Chaque année, la FAPE reçoit des dons de 14 000 salariés et accorde 1,5 million d'euros de subventions, contribuant ainsi à la création de 600 emplois. Depuis sa création, la FAPE a attribué près de 17 millions d'euros et soutenu la création de 9 000 emplois. Le mode de financement de la FAPE est également intéressant dans la mesure où les dons des salariés sont abondés par leur entreprise à la même hauteur. De même, l'**Association pour le droit à l'initiative économique** (ADIE), créée en 1988 par Maria Nowak, apporte un important soutien à la création d'entreprise par des personnes qui n'ont pas accès au crédit bancaire, plus particulièrement les chômeurs et les allocataires de minima sociaux.

En complément des actions d'investissement socialement responsable, **certaines entreprises soutiennent des projets plus directement liés à leur activité principale**. C'est le cas de **Suez environnement** avec « **La Maison pour rebondir** ».

La Maison pour rebondir

Depuis 2003, Suez environnement s'est positionné sur les questions d'insertion des publics en grande difficulté : chômeurs de longue durée, allocataires des minima sociaux, jeunes sans qualification, en lien avec son réseau de filiales. SITA France est la filiale spécialiste du traitement et de la valorisation des déchets. En son sein, la structure SITA Rebond offre un accompagnement social et professionnel en lien avec les réseaux locaux d'insertion. Depuis sa création, plus de 3 000 personnes ont bénéficié des services proposés, avec un taux de sortie positive (embauche en CDI, CDD ou inscription dans une formation qualifiante) de plus de 50 %.

Suez environnement vient d'annoncer l'ouverture d'une première Maison pour rebondir à Bordeaux (novembre 2011), qui devrait être suivie par l'ouverture d'une seconde structure à Lyon. La Maison pour rebondir constitue l'un des axes du programme « *Diversity* – Égalité des chances, progrès social, engagement » de Suez environnement, qui s'appuie sur la création récente d'une direction Diversité et développement social au sein de l'entreprise. L'ambition de cette structure consiste à faciliter l'accès à l'emploi pour les publics en difficulté d'insertion, plus particulièrement les jeunes (diplômés ou non) et les femmes, dans un souci de redynamisation des quartiers défavorisés. Le dispositif croise donc les problématiques de l'emploi et du territoire pour proposer, *via* les filiales de Suez environnement (Lyonnaise des eaux, SITA, Degrémont), des formes d'accompagnement vers l'emploi aux personnes issues des quartiers en difficulté. Les réponses proposées seront de plusieurs ordres : offres d'emploi et de stage, visites d'entreprises, tutorat, appui technique et financier au montage de projet de création d'activité. Ce dernier point est central. En effet, étant donné que la Maison pour rebondir est portée par une seule entreprise, l'accompa-

[1] Ce fut le cas dans un rapport publié en 2010 par l'ONG Les amis de la terre, qui pointait des problèmes de labellisation des fonds éthiques et stigmatisait les défaillances de la notation extra-financière ; Amis de la terre (2010), *Investissement socialement responsable : l'heure du tri*, Rapport, septembre, www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/RAPPORT_ISR.pdf.

gnement vers l'emploi ne peut se concevoir uniquement sous la forme d'un recrutement au sein du groupe Suez environnement. La Maison pour rebondir encourage donc aussi la création d'activités dont l'utilité est garantie par leur objet social ou environnemental.

Le projet de la Maison pour rebondir associe de nombreux acteurs de l'insertion, outre Suez environnement qui en est à l'initiative et en porte la responsabilité opérationnelle. Deux grands réseaux d'entreprises d'insertion et/ou de travail temporaire d'insertion, Adecco Insertion et le Groupe ID'EES, ont également été mobilisés pour leur savoir-faire en matière d'accompagnement vers l'emploi des publics en difficulté.

Deux points d'interrogation demeurent néanmoins à l'égard de ce projet innovant. On peut en premier lieu pointer le risque de redondance avec des structures censées opérer cette même mission d'intermédiation sur le marché du travail : maisons de l'emploi et missions locales. Le second point concerne la généralisation de tels projets. Est-il envisageable, et à quelles conditions, de voir d'autres entreprises déployer des structures similaires ? La Maison pour rebondir représente en effet un coût financier très important, qui ne peut être supporté que par un groupe solide. Rappelons en l'occurrence que Suez environnement a réalisé un chiffre d'affaires 2010 de près de 14 milliards d'euros et qu'il emploie 80 000 collaborateurs dans le monde, dont plus de 30 000 en France.

Dans la même logique d'intermédiation entre offre et demande sur le marché du travail, de nombreuses entreprises participent à des **actions de sensibilisation auprès de publics éloignés de l'emploi**. Pour illustrer cette dynamique, on peut évoquer l'exemple d'un programme lancé par le Centre de formation des apprentis de l'industrie de la Marne, qui entend faire découvrir le monde de l'industrie de façon attractive à des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) inscrits dans une démarche d'insertion. Ce dispositif qui dure neuf semaines est actuellement en cours d'expérimentation dans la région de Reims et sera décliné dans les deux prochaines années sur des bassins d'emploi de la région Champagne-Ardenne.

La participation des entreprises à la promotion de la diversité et de l'insertion professionnelle est indéniable. Celle-ci passe à la fois par le respect d'un certain nombre d'obligations légales et par des actions facultatives s'inscrivant dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises. Pour les pouvoirs publics, **plusieurs enjeux doivent être soulignés** en retour. Le premier renvoie à la **conception du rôle de l'entreprise**. Dans une vision classique, l'entreprise a pour objectif premier de produire des biens et des services pour une clientèle solvable souhaitant les acquérir. La création d'emploi découle de ce premier objectif, elle est seconde dans l'ordre des priorités économiques de l'entreprise. L'action des pouvoirs publics n'est donc guère aisée : faut-il considérer que les entreprises participent à la cohésion sociale de manière seconde, en poursuivant leur action économique propre, ou doit-on les inciter, voire les contraindre, à prendre une part encore plus active à la lutte contre l'exclusion et les discriminations, en mettant sur pied des dispositifs juridiques spécifiques ? Le second enjeu, qui découle du premier, est celui du maintien des responsabilités de chacun : **il convient notamment d'éviter que les pouvoirs publics ne se reposent totalement sur les entreprises pour remplir des missions d'intérêt général qu'ils ne parviendraient plus à assumer seuls.**

Alors que les pouvoirs publics sont souvent tentés d'encadrer ces actions de lutte contre les discriminations par des obligations juridiques et des pénalités financières, les entreprises revendiquent au contraire une certaine liberté d'intervention leur

permettant de mettre en place des actions facultatives répondant aux diverses contraintes économiques qui pèsent déjà sur elles. Est-il envisageable de faire coïncider ces deux logiques ? **La mobilisation de certaines entreprises dans des démarches aux finalités à la fois économiques (conquête de nouveaux marchés) et sociales (accès aux biens et services pour les populations pauvres) pourrait permettre de concilier les intérêts des entreprises et ceux de la puissance publique**.

2 ■ Adapter l'offre de biens et services aux personnes pauvres

Certaines entreprises développent une approche originale de lutte contre la pauvreté. Ces démarches dites « bas de la pyramide » (BoP) reposent sur trois principes :

- il existe un marché encore sous-estimé par les entreprises, formé par l'ensemble des personnes dont les revenus sont insuffisants pour accéder aux biens et services produits par les grandes marques ;
- la construction d'une offre adaptée à cette clientèle passe moins par une logique « *low cost* » que par l'intégration de ses besoins spécifiques, censée permettre la croissance de la demande et la rentabilité à terme du marché ;
- la rentabilité économique de ces démarches est considérée comme l'une des conditions de leur succès, tant sur le plan de l'implication des entreprises que sur celui de l'inclusion sociale des personnes pauvres. Les démarches BoP se différencient en cela du « *social business* » promu par le prix Nobel de la paix Muhammad Yunus qui ne vise pas la profitabilité mais l'équilibre économique, donc le réinvestissement total des bénéfices éventuels[1].

Dans quelle mesure ces initiatives peuvent-elles être économiquement viables face à la concurrence du *low cost*, qui réduit de façon mécanique la taille du marché potentiel ? Quels bénéfices concrets les (grandes) entreprises peuvent-elles attendre des démarches BoP ? Quelle complémentarité peut-on trouver entre ces démarches et les politiques d'action sociale traditionnelles ?

Enjeux et opportunités des programmes BoP

Qu'est-ce qui peut inciter de plus en plus d'entreprises à monter des projets de lutte contre la pauvreté ? Différentes considérations peuvent justifier que certaines entreprises se lancent dans ce type de démarches. Les entreprises peuvent d'abord trouver intérêt à intégrer à leur agenda stratégique la compréhension de l'environnement dans lequel elles évoluent et l'anticipation des attentes non directement économiques qui peuvent leur être adressées. C'est un enjeu de responsabilité sociale qui apparaît ici : l'activité des entreprises s'inscrit dans un contexte social et politique avec lequel elles sont de fait en interaction permanente. On constate que les entreprises ont progressivement transformé leurs modalités d'action pour montrer qu'elles prennent cette responsabilité au sérieux. Le lancement de projets de lutte contre la pauvreté peut être vu comme une réponse possible à cet enjeu. Mais la responsabilité sociale des entreprises n'épuise bien sûr pas la diversité des motivations des démarches BoP. Ainsi, d'après une étude récente menée auprès d'une vingtaine de dirigeants, membres des comités exécutifs d'entreprises du

[1] Lensing-Hebben C. (2012), *op. cit.*

CAC 40[1], les démarches BoP sont vues comme une source d'opportunités sur plusieurs plans : la stratégie commerciale (conquête de nouveaux marchés), la dynamique interne (mobilisation des salariés dans le cadre de projets à forte valeur éthique et sociétale), l'innovation technique (invention de nouveaux modèles d'action pour l'entreprise) et la cohésion sociale (contribution à la lutte contre la pauvreté).

Conquérir les marchés du « bas de la pyramide »

L'expression « *bottom of the pyramid* » a été popularisée par deux ouvrages écrits par des universitaires enseignant dans des écoles de commerce nord-américaines : *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, par C. K. Prahalad (2004) et *Capitalism at the Crossroads: The Unlimited Business Opportunities in Solving the World's Most Difficult Problems*, par S. T. Hall (2005). Ces deux auteurs développent une argumentation proche fondée sur une conviction : **les entreprises laissent de côté des millions de personnes pauvres, qui vivent avec moins de 1 500 dollars par an, se privant ainsi d'un très large potentiel de croissance**. L'économie de marché peut lutter efficacement contre la pauvreté, si la recherche de la maximisation du profit s'accompagne d'une adaptation aux besoins et contraintes spécifiques de ces nouveaux consommateurs. Il s'agit en effet d'un marché énorme, évalué à 4 milliards de personnes, soit les deux tiers de la population mondiale, et 5 000 milliards de chiffre d'affaires potentiel, selon un rapport de la Banque mondiale[2]. Les entreprises ne doivent donc plus cibler uniquement les 800 millions de personnes les plus riches du monde, celles qui se trouvent en haut de la pyramide des revenus. Elles doivent relever le défi économique de produire des biens et services adaptés au bas de la pyramide, ce qui permettra à la fois de réduire les inégalités de développement et, à terme, d'élargir les possibilités de profit[3]. La stratégie apparaît donc « gagnant-gagnant ».

Exemples d'initiatives BoP dans certains pays du Sud

C'est en 1995 que C. K. Prahalad commence à s'intéresser aux stratégies d'entreprise à destination des pauvres. Il souhaite échapper à deux postures souvent rencontrées : du côté des organisations humanitaires, la dénonciation du profit au nom de la pureté éthique et, du côté des entreprises, une tendance à oublier une partie de l'humanité au motif qu'elle serait condamnée à la pauvreté. L'**exemple d'une filiale d'Unilever en Inde**, l'Hindustan Lever Ltd., montre qu'une approche différente est envisageable[4]. Dans les années 1990, une petite entreprise appartenant à ce conglomérat, la Nirma Ltd., commence à produire des produits cosmétiques et d'entretien à destination des régions les plus pauvres, avec des coûts de fabrication ajustés, un circuit de distribution réaménagé, un prix de vente adapté et des conditionnements en petite quantité pour que les personnes puissent acheter au jour le jour, au gré des rentrées d'argent. Ce qui n'était à l'origine qu'une initiative isolée est aujourd'hui donné en exemple. En 2006, le

[1] ENEA Consulting et CARE (2011), *Les grandes entreprises et le BoP. Perception stratégique et opérationnelle du marché du Bas de la Pyramide (BoP) par les grandes entreprises françaises*, juillet, 47 p. Disponible sur : www.enea-consulting.com.
[2] Hammond A. L., Kramer W. J., Katz R. S., Tran J. T. et Walker C. (2007), *The Next 4 Billion. Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*, World Resources Institute – International Finance Corporation / World Bank Group.
[3] Prahalad C. K. et Hammond A. L. (2002), « Serving the world's poor, profitably », *Harvard Business Review*, vol. 80, n° 9, p. 48-57.

bénéfice net s'élevait à environ 80 millions de dollars, avec 2 millions de points de vente et 40 millions de clients en Inde[1].

La conquête de marchés dits « BoP » a d'abord été réservée aux pays du Sud, où il s'agissait de cibler des personnes à faibles revenus, souvent ancrées dans une économie traditionnelle, avec de nombreux besoins non couverts (en termes d'accès aux ressources naturelles, de services de santé, d'alimentation, etc.) et une pénalité liée au fait même d'être en bas de la pyramide (les prix des biens et services étant, à qualité de service équivalente, supérieurs à ceux pratiqués pour les riches). Selon C. K. Prahalad, comparés aux habitants du quartier résidentiel de Warden Road à Bombay, les habitants du bidonville paient bien plus cher les biens et services qu'ils consomment : entre 1,2 fois (riz) et 37 fois (eau), voire plus de 60 fois (crédit)[2].

Cette situation s'explique essentiellement par « les imperfections du marché *informel* et l'impossibilité pour les populations pauvres d'avoir accès aux mêmes marchés que les populations plus aisées compte tenu des obstacles institutionnels (absence de reconnaissance administrative, impossibilité d'avoir accès aux réseaux bancaires classiques) ou physiques (non-raccordement aux réseaux de services collectifs, habitat dans des zones rurales enclavées)[3]. »

Les exemples de démarches BoP sont nombreux et, pour certains, déjà anciens. C'est le cas en Afrique avec le développement de la téléphonie mobile pour le plus grand nombre, y compris en zone rurale[4]. Des opérateurs comme Orange ou Vodafone ont développé des offres spécifiques dès le début des années 2000, ce qui permettait en 2010 un taux de pénétration du mobile égal à 41 % sur l'ensemble du continent africain[5].

Du « BoP 1.0 » au « BoP 2.0 » : une nouvelle génération d'actions de lutte contre la pauvreté

La démarche « BoP 1.0 » correspond à un type d'actions menées par de grandes entreprises pour capturer un marché existant, dans un objectif de rentabilité de court terme. Les produits et services existent déjà et sont adaptés aux besoins des clients ciblés. Cela peut passer par des formes de production locale, de l'ensachage individuel (ce qui permet de réduire les prix de vente), de la vente directe, etc. Ces démarches, privilégiées dans un premier temps par les grandes entreprises, s'adressent en fait plutôt au milieu de la pyramide, c'est-à-dire à des populations qui, en dépit de ressources financières faibles, ont tout de même déjà accès aux produits et services.

La démarche « BoP 2.0 » apparaît plus ambitieuse dans la mesure où elle vise à construire les conditions d'accès à la consommation pour des populations qui ne pourraient pas sinon s'offrir les produits et services vendus sur le marché. Il ne s'agit pas tant d'adapter un produit ou un service existant que d'inventer de nouveaux modes de production et de consommation qui répondent aux besoins spécifiques des populations.

[1] Ces chiffres sont tirés de : www.nirma.co.in/profit_loss.htm#.
[2] http://bopobs.wordpress.com/presentation/.
[3] Dalsace F., Vincent C.-E., Berger J. et Dalens F. (2012), « Les pénalités de pauvreté en France : comment le marché aggrave la situation des populations pauvres », *Journal of Field Actions. Field Actions Science Report*, Special Issue n° 4.
[4] Calpéna S., Guérin L. et Le Yaouanq Y. (2012), *Les grandes entreprises et la base de la pyramide*, Paris, Presses des Mines.
[5] International Telecommunication Union (2010), *The World in 2012 – Facts and Figures*, www.itu.int/ITU-D/ict/facts/2011/material/ICTFactsFigures2010.pdf.

Le client est donc vu ici comme un partenaire à part entière de l'entreprise.

C'est ce que montre l'exemple du ChotuKool, un système de réfrigération portatif commercialisé en Inde par Godrej and Boyce au prix de 69 dollars. En partenariat avec des chercheurs de la Harvard Business School, Godrej a d'abord travaillé sur la définition des besoins des populations rurales en Inde. Plutôt que de proposer des réfrigérateurs de moindre qualité – solution la plus simple *a priori*, mais aussi la moins rentable à terme si ces produits ne trouvent pas leur public –, l'entreprise a associé plus de 600 femmes à sa recherche d'une solution de conservation des aliments en l'absence d'accès au réseau électrique. Il est ressorti de ce travail conjoint l'idée qu'il y aurait déjà un bénéfice à pouvoir maintenir les aliments au frais pendant un jour ou deux. C'est sur cette base que Godrej a développé une sorte de glacière portable (moins de 8 kg), d'une contenance de 45 litres, alimentée soit par une batterie externe rechargeable, soit directement sur le courant (avec une consommation électrique équivalente à celle d'une ampoule). Le prix est moitié moins élevé que celui d'un réfrigérateur d'entrée de gamme. Gordrej a d'ailleurs vendu près de 100 000 ChotuKool en deux ans. L'entreprise a même reçu le *2012 Edison Award Gold Prize* pour sa contribution aux innovations sociales[1].

Si l'on cherche à caractériser de manière générale les nombreux exemples de projets BoP menés ces dernières années au sud, trois points méritent d'être relevés[2]. En premier lieu, il semble que les démarches BoP trouvent des terrains d'application plus immédiats dans **certains secteurs** en particulier, comme ceux des services financiers (exemple du microcrédit), de l'alimentation ou des télécommunications. Ainsi, sur les cinquante cas répertoriés par le Programme des Nations unies pour le développement en 2008, deux seulement ont à voir avec la question du logement, alors que douze sont liés à des problématiques d'alimentation[3]. Le deuxième point concerne la **concentration géographique** d'une majorité de programmes BoP sur le sous-continent indien, en particulier l'Inde et le Bangladesh, ce qui peut poser question sur les conditions à réunir pour développer ce type d'actions. L'important essor économique des BRIC explique sans doute en partie le fait que les grandes entreprises lancent, en parallèle d'une politique de conquête des classes moyennes dans ces pays, des actions en direction des populations pauvres. Enfin, il demeure une **incertitude sur le nombre de clients effectivement touchés** par les programmes BoP et, réciproquement, sur le poids que ces derniers représentent dans l'activité des entreprises.

Deux exemples de programmes BoP dans les pays du Sud

- *Un programme d'accès au crédit pour la mise à disposition des produits commerciaux : Cemex au Mexique – www.cemex.com*

Le programme « Patrimonio Hoy » *(Un patrimoine aujourd'hui)* a été lancé en 1998 au Mexique pour permettre aux populations défavorisées de construire leur logement en bénéficiant d'une assistance technique et de matériaux à faible coût. L'outil privilégié est le microcrédit, pour que cette opération soit à la fois profitable aux populations

[1] www.edisonawards.com/BestNewProduct_2012.php.
[2] Perrot F. (2010), « Vers la construction des marchés au bas de la pyramide. Implications sur la gestion et le financement des projets », *Revue française de gestion*, n° 208-209, p. 45-61.
[3] UNDP (2008), *Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*. Disponible sur : www.undp.org/gimlaunch/index.shtml.

démunies, qui peuvent ainsi envisager la construction d'un logement de qualité, et à l'entreprise, qui vend ses matériaux à un plus grand nombre d'individus.

En un peu plus de dix ans, le programme a touché 235 000 familles, soit plus d'un million de personnes. Cemex a dégagé plusieurs dizaines de millions de dollars de bénéfices sur les intérêts des prêts et la vente des matériaux.

■ *Un programme d'accès aux soins : l'action d'Essilor en Inde – www.essilor.com*

En 2003, Essilor, le numéro un mondial de l'optique ophtalmique, encourage sa filiale en Inde à développer un projet BoP en milieu rural. Celui-ci prend la forme d'unités mobiles qui vont à la rencontre des populations. Les patients bénéficient d'abord d'un examen gratuit des yeux, dont les résultats sont transmis par satellite à un médecin qui établit un diagnostic depuis l'hôpital central. Après cet examen de la vue, verres et montures peuvent être assemblés sur place. Les lunettes sont alors vendues à un prix accessible au plus grand nombre (en moyenne 6 euros, avec un prix de base de 2 euros). En 2010, ce sont huit structures mobiles qui parcourent les zones rurales du pays.

Quelles perspectives dans les pays du Nord ?

L'existence de pénalités de pauvreté justifiant le recours aux programmes BoP

De plus en plus de grandes entreprises lancent des initiatives relevant du BoP dans les pays du Nord – parfois après avoir monté des programmes dans des pays du Sud, comme c'est le cas pour Essilor.

Plusieurs éléments permettent de justifier la pertinence des démarches BoP dans d'autres contextes économiques et institutionnels que ceux des pays en développement. En France, le taux de pauvreté relatif au seuil de 60 % du revenu médian se maintient à un niveau élevé, environ 13,5 % de la population française métropolitaine[1]. Comme dans les pays du Sud, il existe des pénalités de pauvreté dans les pays du Nord : les personnes pauvres sont conduites à dépenser davantage que les personnes plus aisées pour satisfaire des besoins de consommation similaires.

Ces pénalités de pauvreté peuvent être observées dans deux cas principaux : soit le consommateur pauvre se dirige vers un produit standard, soit il est conduit à sélectionner des produits spécifiques ou des modalités de consommation différentes[2]. Le premier cas peut être illustré de trois façons :

- si les coûts de fabrication en petites quantités sont supérieurs pour l'entreprise, alors les ménages pauvres, qui ont tendance à consommer par petites quantités, doivent de fait s'acquitter de prix unitaires plus élevés ;
- si les coûts de fabrication en petites quantités sont inchangés, l'entreprise peut néanmoins décider d'une tarification supérieure pour les petites quantités. C'est le cas pour les assurances habitation des petits logements, pour les cartes téléphoniques prépayées, etc. ;

[1] Cf. Rapport du Gouvernement au Parlement sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans (octobre 2011). On notera que la pauvreté en conditions de vie a, quant à elle, plutôt diminué depuis 2004, si l'on excepte l'année 2010 qui a vu une remontée du taux à 13,3 % de la population.
[2] Dalsace F., Vincent C.-E., Berger J. et Dalens F. (2012), *op. cit.*

- les biens et services consommés en petites quantités peuvent également voir leurs prix augmenter en fonction de l'offre et de la demande. Citons l'exemple des petits logements, dont le prix au mètre carré est – à la location comme à l'achat – supérieur à celui des grandes surfaces.

Le second type de pénalités de pauvreté intervient quand les ménages pauvres s'orientent vers des produits et services moins chers à l'achat mais dont le remplacement interviendra plus rapidement : équipements de chauffage, automobile, etc. Une récente étude réalisée par le Boston Consulting Group pour la Chaire HEC « *Social Business* / Entreprise et pauvreté » montre que le coût annuel de la double pénalité avoisinerait les 1 000-1 100 euros pour les ménages pauvres, ce qui représenterait entre 9 % et 10 % de leur budget annuel[1].

Enfin, au nord comme au sud, les populations pauvres ont des besoins non couverts dont il est bien sûr difficile de mesurer l'ampleur mais qui permettent aux entreprises d'envisager des potentialités de croissance intéressantes.

Le BoP comme opportunité de conquête de nouveaux marchés pour le Nord : miracle ou mirage ?

De nombreuses contraintes pèsent sur les programmes BoP, à tel point que certains auteurs sont allés jusqu'à considérer que **la fortune vantée par C. K. Prahalad pourrait bien n'être finalement qu'un mirage coûteux pour les entreprises**. Dans un ouvrage récemment paru aux États-Unis, l'universitaire Aneel Karnani met en doute l'existence d'un vaste marché au bas de la pyramide[2]. À rebours des évaluations de C. K. Prahalad et de la Banque mondiale, A. Karnani considère qu'il faut plutôt tabler sur 440 milliards de dollars potentiels au lieu des 5 000 milliards envisagés par Prahalad. Le potentiel de développement annoncé ne serait donc pas forcément au bout du chemin. A. Karnani considère également que les résultats des programmes BoP ne sont pas toujours aussi positifs que certains le disent. Selon lui, les exemples mis en exergue par les promoteurs du BoP remplissent rarement les **trois conditions fondamentales** qui font pourtant l'originalité et l'intérêt de ce type d'approche, à savoir la **rentabilité du projet**, son **ciblage sur les populations pauvres** et l'**existence d'externalités positives en matière de lutte contre la pauvreté**[3]. Ce diagnostic sévère interroge bien sûr l'engouement suscité par les démarches BoP au sud. Mais il questionne d'autant plus l'ambition de promotion de ce type de projets dans les pays du Nord où les contraintes de marché apparaissent encore plus strictes.

Au sud, les projets BoP peuvent tirer profit du fait que les marchés sont encore en construction et que l'éducation des citoyens à la consommation donne de l'espace aux produits et services vendus par les entreprises. Au nord, la logique est toute différente puisqu'il n'y a guère de problèmes d'accès à la consommation. **Le secteur du « *low cost* » peut d'ailleurs sembler répondre aux besoins de consommation des ménages pauvres** dans la mesure où leur difficulté majeure consiste dans la solvabilisation de

[1] Boston Consulting Group (2011), *« Double peine » de la pauvreté. Leviers et solutions à explorer par les entreprises pour désamorcer les mécanismes*.
[2] Karnani A. (2011), *Fighting Poverty Together. Rethinking Strategies for Business, Governements, and Civil Society to Reduce Poverty*, New York, Palgrave Macmillan.
[3] Ce constat rejoint les conclusions d'une récente étude : Calpéna S., Guérin L., Le Yaouanq Y. (2011), « Les grandes entreprises et la Base de la pyramide : des promesses à l'épreuve des faits », *La Gazette de la société des techniques*, Annales des Mines, n° 63, septembre.

leur demande[1]. Le développement de projets BoP s'inscrit donc dans une démarche volontariste de la part des entreprises. Mais celle-ci comporte sans doute davantage de risques sur le plan économique que le lancement d'un produit *low cost*.

Il est en tout cas frappant de constater qu'il n'existe pas de littérature académique justifiant, chiffres à l'appui, la pertinence pour une entreprise de se lancer dans de telles démarches. **Le raisonnement en faveur du BoP fonctionne sur la base de « *success stories* » laissant dans l'ombre les éventuelles difficultés rencontrées par certains projets**.

Le problème est en fait double :

- le BoP fait partie intégrante des démarches de responsabilité sociale des entreprises et, à ce titre, il représente un **enjeu de marketing important**. Cela peut expliquer à la fois la politique de communication des entreprises, en générale assez discrète, et la difficulté pour les chercheurs intéressés par les problématiques du BoP (économistes, gestionnaires, financiers, etc.) à élaborer une montée en généralité théorique ;
- *a contrario*, certains auteurs soutiennent que **les entreprises peuvent avoir intérêt à ne pas trop développer leurs actions BoP**[2], ce qui expliquerait la prudence dont font parfois preuve les entreprises dans la communication sur ces programmes. L'idée consiste à dire que les externalités positives induites en termes d'image de marque, d'apprentissage organisationnel, de motivation des salariés, voire de fidélisation des clients traditionnels interviennent quelle que soit l'échelle du programme BoP. Le déploiement à grande échelle ne serait donc pas vraiment un enjeu.

Le lancement de programmes BoP de grande ampleur demeure donc un pari incertain pour la plupart des entreprises, qui peinent à les faire coexister avec leur activité classique de production/commercialisation.

Développer les évaluations d'impact

Si l'on prend au sérieux la définition initiale donnée par C. K. Prahalad, **les projets BoP doivent faire la preuve tout à la fois de leur efficacité économique et de leur impact social positif**. Les « *success stories* » mises en avant dans les ouvrages de marketing sont assez peu évaluées par rapport à leur contribution sociale. C'est bien plutôt le modèle économique sous-jacent qui est scruté, avec l'idée que le succès d'un programme se conquiert d'abord sur le plan commercial. C'est ce que montre l'exemple du financement de l'arrivée d'un nouvel opérateur mobile privé en Haïti, en 2004, avec le soutien de l'Agence française de développement. Les évaluations montrent que l'opérateur mobile privé – Digicel – a contribué à dynamiser le marché de la téléphonie et que son arrivée est à l'origine de 20 % de la croissance du pays entre 2005 et 2007[3].

La logique est donc celle du cas par cas, entreprise par entreprise, produit par produit. **La pertinence du modèle économique porté par le BoP n'est jamais justifiée, ce qui rend toute généralisation hasardeuse**. En fait, le positionnement des entreprises se révèle délicat pour au moins deux raisons. Le développement d'une offre

[1] Landrum N. E. (2007), « Advancing the "Base of the Pyramid" Debate », *Strategic Management Review*, vol. 1, n° 1.
[2] Calpéna S., Guérin L. et Le Yaouanq Y. (2012), *op. cit.*
[3] Tcheng H., Huet J.-M., Viennois I. et Labarthe P. (2010), *Étude d'impact sur l'entrée d'un nouvel opérateur mobile en Haïti*, BearingPoint – Proparco/AFD– FAFO.

spécifique pour les populations pauvres implique, d'une part, que l'entreprise mette sur pied un modèle économique dans lequel elle ne perd pas d'argent et, d'autre part, que les biens et services proposés soient suffisamment différenciés de l'offre classique pour prémunir l'entreprise contre les risques de cannibalisation de son modèle d'activité existant. Ces deux conditions sont difficiles à remplir pour une entreprise classique qui cherche à rentabiliser ses investissements à un horizon relativement court.

Mais au-delà de la rentabilité purement économique des programmes, il faudrait aussi évaluer leur pertinence au regard de l'objectif de lutte contre la pauvreté. **Contribuent-ils à l'objectif de lutte contre la pauvreté en permettant une meilleure intégration sociale de leurs clients-bénéficiaires ? Ont-ils tendance à augmenter ou diminuer le bien-être des personnes pauvres ?** À ces questions, il n'est guère de réponses stabilisées et univoques[1].

La nécessité des évaluations d'impact

*Intervention de **Benjamin Cavalli**, chef de projet « Programme Malin pour bien grandir » à la Croix-Rouge française, et **Emmanuelle Vignaud**, chef de vente régional chez Blédina (Groupe Danone)*

« Avons-nous un impact positif sur la santé des enfants qui entrent dans notre programme ? Est-ce que le fait d'avoir un taux d'allaitement supérieur, d'avoir accès à du lait infantile, à des explications sur les principes de bonne nutrition pour les enfants produit des résultats positifs sur l'équilibre alimentaire, voire psychologique et social, des familles ? C'est la première forme d'évaluation de notre action. Mais il y en a une seconde : l'évaluation du modèle économique. L'objectif, c'est que Blédina ne perde pas d'argent. Est-ce que le *"business model"* est équilibré ? Est-ce que le programme peut espérer une certaine pérennité ? Cette dimension est bien sûr centrale. »

Promouvoir les partenariats entre entreprises et acteurs de la société civile

Alors que l'aide au développement est relativement structurée sur le plan des acteurs et des cadres d'intervention, le BoP au nord en est à ses balbutiements. Beaucoup d'entreprises se lançant dans le BoP relèvent en fait du « *B to B* » *(Business to Business)*, ce qui signifie que leurs clients ne sont pas les consommateurs, mais des entreprises intermédiaires qui se chargent de distribuer leurs produits. Dans ce modèle caractéristique par exemple de l'activité de Lafarge, Schneider Electric ou Essilor, la dimension partenariale apparaît essentielle. Mais les partenariats sont également à rechercher du côté des acteurs associatifs et des administrations publiques, qui peuvent avoir plusieurs objets :

- mieux cibler les besoins et les comportements de consommation des personnes situées au bas de la pyramide des revenus ;
- permettre un accès ciblé à ces personnes ;
- donner une plus forte légitimité aux entreprises privées qui souhaitent avoir un impact social.

[1] Jackman D. (2011), « Consumption, development and the private sector: A critical analysis of the base of the pyramid ventures », Development Studies Institute, *Working Paper Series*, n° 11-112, London School of Economics.

Le programme « Malin pour bien grandir » sur la nutrition infantile : un exemple de projet multipartenarial

Le programme « Nutrition infantile » lancé en novembre 2010 sur trois sites pilotes, Nantes, Nancy et le treizième arrondissement de Paris, constitue un bon exemple de montage partenarial impliquant, outre l'entreprise, d'autres acteurs aux intérêts communs. Ce programme, qui vise à améliorer la nutrition infantile dans les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, est porté conjointement par Danone, à travers sa filiale Blédina, et par la Croix-Rouge, avec le soutien initial du Haut-Commissariat aux Solidarités actives et à la jeunesse. Il s'agit de s'adresser aux 100 000 enfants qui naissent chaque année dans une famille disposant de moins de 1 600 euros de revenus, prestations sociales incluses (ce montant étant celui du seuil de pauvreté pour un couple avec un enfant).

Le projet, actuellement en cours d'expérimentation[1], consiste à proposer un double accompagnement à des familles volontaires et sélectionnées par la Caisse nationale d'allocations familiales. Le soutien est d'abord économique. Les familles sont aidées au moyen de bons de réduction fabriqués et distribués par Chèque Déjeuner. D'une valeur faciale de 5 euros, ces bons peuvent être utilisés dans tous les supermarchés pour acheter des produits de la marque Blédina, en particulier du lait infantile. Les familles reçoivent les bons en cinq envois successifs, pour un montant qui permet de couvrir les frais liés à l'achat du lait infantile dès les 6 mois de l'enfant jusqu'à ses 2 ans[2], c'est-à-dire d'acheter les huit boîtes de lait dont un enfant a besoin tous les trois mois. Des réductions complémentaires d'environ 30 % seront également adressées aux familles, cette fois pour l'achat de plats complets Blédina.

Outre cet aspect financier, le programme vise la mise en place d'un accompagnement éducatif, avec un suivi personnalisé dans les centres sociaux et les services de protection maternelle et infantile. Une structure juridique indépendante a été créée pour coordonner les différentes parties prenantes : entreprises, associations caritatives, médecins de la Société française de pédiatrie et de l'Association française de pédiatrie ambulatoire. Douze partenaires sont ainsi mobilisés, sans subvention de l'État et sans non plus aucun but lucratif pour l'instant.

Une offre de téléphonie solidaire initiée par SFR et Emmaüs Défi

Dans la continuité de son engagement auprès d'Emmaüs Défi[3], SFR a lancé en 2010 une nouvelle forme de partenariat avec cette entreprise d'insertion. Le principe consiste à proposer aux personnes les plus démunies, qui ont besoin de téléphoner comme tout le monde, de bénéficier de conditions d'accès financièrement plus avantageuses. On constate en effet que les personnes disposant de faibles ressources paient relativement cher pour accéder aux services des opérateurs téléphoniques. Ne pouvant prétendre aux forfaits téléphoniques classiques, dont la dégressivité des prix est fonction des durées d'engagement contractuel, ces personnes ont recours aux cartes prépayées. L'action conjuguée de SFR et d'Emmaüs Défi consiste donc à

[1] Celle-ci doit durer deux ans.
[2] Aucun envoi de bons n'est prévu avant les 6 mois de l'enfant, afin de se conformer aux prescriptions du Code de l'Organisation mondiale de la santé, qui interdit la concurrence à l'égard de l'allaitement.
[3] Citons en particulier le mécénat de compétences pour l'ouverture des « bric-à-brac » de la structure à Paris.

proposer des cartes à un tarif particulièrement adapté (5 euros pour une heure de communications, soit un prix trois fois moins élevé que celui du marché[1]), en contrepartie d'un accompagnement social pour réduire durablement le montant des factures téléphoniques. Les bénéficiaires peuvent conserver leur numéro s'ils en avaient déjà un et, s'ils ne possèdent pas de mobile, s'en voir donner un de seconde main. Ils peuvent être orientés par des travailleurs sociaux partenaires du projet ou accéder directement au programme sous certaines conditions de ressources. Le dispositif est expérimenté à Paris depuis mars 2010, dans deux antennes du réseau Emmaüs Défi. Il est prévu que 500 personnes puissent bénéficier de cette offre de téléphonie solidaire.

Ces deux projets ont été menés avec le soutien de l'*Action Tank* « Entreprise et pauvreté »[2], association dont l'objet est de « favoriser le développement, par des entreprises, de projets expérimentaux ayant un impact sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en France et susceptibles d'être déployés à grande échelle ».

De telles expérimentations doivent s'inscrire en complément des dispositifs sociaux existant en matière d'aide et d'action sociales. Pour ce faire, les programmes BoP doivent, d'une part, s'adresser à des personnes situées au bas de la pyramide sans forcément bénéficier des minima sociaux et, d'autre part, proposer des biens et services qui répondent à des besoins identifiés (accès à l'énergie, aux services bancaires, etc.).

Conclusion

Les démarches BoP illustrent, tout comme l'entrepreneuriat social ou l'économie sociale et solidaire, le brouillage des frontières entre l'action des entreprises et celle des acteurs publics et associatifs. Les entreprises sont ainsi de plus en plus nombreuses à souhaiter concilier rentabilité économique et inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté. Des exemples emblématiques existent donc, mais la question demeure celle de la possibilité de déployer des programmes BoP dans les pays développés. La concurrence des offres « *low cost* » y apparaît forte en effet, comme dans le secteur de la téléphonie mobile. Dans ces pays, l'établissement de partenariats avec les acteurs publics et la société civile sont une autre voie pour proposer des services et des produits aux populations plus défavorisées ; le soutien public à l'entrepreneuriat social[3] pourrait être étendu à ce type de programmes.

[1] Depuis, Free mobile propose 60 minutes de communications et 60 SMS pour 2 euros par mois, sans téléphone fourni.
[2] www.at-entreprise-pauvrete.org. Cf. Audition de J. Berger, directeur de l'*Action Tank* « Entreprise et pauvreté ».
[3] Lensing-Hebben C. (2012), *op. cit.*

Point de vue

Le rôle social de l'entreprise : quelle évidence ?

Intervention d'**Eudoxe Denis**

Directeur des études de l'Institut de l'entreprise[1]

Dans ce cadre, il a été rapporteur du rapport Renouveler la contribution de l'entreprise à la cohésion sociale *(2010)*

Fin 2008, l'Institut de l'entreprise a engagé un vaste chantier de réflexion prospective sur une vision de l'entreprise à un horizon de dix ans. La première étape a été une série d'entretiens – une soixantaine – que nous avons menés auprès de nos adhérents, pour l'essentiel des dirigeants de grandes entreprises. Ces entretiens se sont déroulés au cœur de la crise – la chute de Lehman Brothers a eu lieu en effet en septembre 2008 –, ce qui explique sans doute que le thème de la cohésion sociale et le rôle que pouvait jouer l'entreprise pour renforcer celle-ci soient sortis au premier plan de nos discussions. C'est pourquoi nous avons décidé d'en faire l'un des quatre thèmes de notre réflexion sur ce qui est rapidement devenu un exercice visant à dessiner les grandes lignes de « l'entreprise de l'après-crise ».

Mon intervention se situe donc dans le prolongement du rapport *Renouveler la contribution de l'entreprise à la cohésion sociale*, dont j'ai été le rapporteur, et qui est le fruit d'un groupe de travail d'une quarantaine de personnes réunies pendant six mois sous la co-présidence de Xavier Huillard (VINCI) et Jean-Paul Bailly (La Poste)[2].

Il me semble nécessaire d'expliciter le titre de ce rapport : si nous avons bien parlé de renouveler – et non de simplement définir – la contribution des entreprises à la cohésion sociale, c'est parce que les membres du groupe de travail étaient animés d'une conviction initiale. Cette conviction, c'était qu'à première vue, la contribution de l'entreprise à la cohésion sociale paraît aller de soi : en tant que lieu d'affiliation, l'entreprise assure la socialisation des individus par l'emploi ; créatrice de richesses, elle contribue au développement du territoire dans lequel elle s'inscrit ; porteuse enfin d'un projet commun, elle crée du collectif en canalisant des énergies individuelles autour d'objectifs partagés. Plus largement, comme toute collectivité humaine, l'entreprise porte des valeurs qui orientent son action, et ces valeurs la rendent légitime pour contribuer positivement à l'amélioration du « vivre ensemble ».

[1] « Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un *think tank* indépendant de tout mandat syndical ou politique. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre sa réflexion sur la relation entre l'entreprise et son environnement et met à contribution un vaste réseau d'experts pour réaliser ses études. Également lieu de rencontres et pôle de formation, l'Institut développe une vision de l'entreprise ouverte sur le monde et la société ». Cf. www.institut-entreprise.fr.

[2] Disponible sur : www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/travauxreflexions/E2020/E2020_cohesion_sociale_201001.pdf.

Toutefois, cette conviction, partagée par un certain nombre de dirigeants d'entreprise, semblait entrer en contradiction avec le sentiment général de l'opinion publique, mais aussi avec un certain nombre de pratiques, certes pour beaucoup isolées, mais que l'on pouvait néanmoins observer dans le monde économique. Il était donc nécessaire d'expliquer avant toute chose pourquoi, aux yeux d'une partie de l'opinion publique, la relation de causalité entre l'affaiblissement de la cohésion sociale et l'activité des grandes entreprises semblait établie depuis plusieurs années, et cela d'autant plus que cette perception risquait d'être avivée dans un contexte de crise économique.

Ce qui est apparu dans le diagnostic que nous avons cherché à mener, c'est qu'en réalité, le divorce profond entre l'opinion publique et les grandes entreprises résultait principalement de la disjonction, devenue manifeste, entre le « social » – qui conservait une assise nationale – et l'« économique » – qui s'était quant à lui mondialisé. C'est cette même disjonction, comme l'a montré le sociologue Jacques Donzelot, qui explique d'ailleurs que la notion de cohésion sociale ait éclipsé au cours des vingt dernières années celle de « progrès social » dans le discours des décideurs publics.

Si, de l'après-guerre au début des années 1980, les grandes entreprises n'étaient pas exemptes de critiques, ces critiques cohabitaient par ailleurs avec un discours insistant sur les vertus des champions nationaux, dont les objectifs étaient supposés coïncider avec l'intérêt national, voire avec celui des salariés eux-mêmes. Or à partir des années 1980, confrontés à l'essoufflement du modèle productif des Trente Glorieuses et à l'ouverture des marchés, les grands groupes français ont (re)découvert les impératifs de l'internationalisation et de la compétitivité. Pour financer leur expansion, faute d'épargne nationale suffisante, ils ont dû faire appel à des investisseurs étrangers et se plier ainsi aux contraintes de la « valeur actionnariale » définie au même moment dans les pays anglo-saxons. Pour certains observateurs, un nouveau compromis social se serait alors élaboré, qui aurait conditionné la réalisation des promesses de progrès social au retour de la compétitivité. Mais selon ces mêmes observateurs, les succès indéniables des entreprises françaises dans ce nouvel environnement compétitif se seraient accompagnés d'un versant plus mitigé en ce qui concerne la cohésion sociale. Par sa brutalité, la crise n'aurait fait que rendre manifeste la rupture de ce nouveau « compromis social », légitimant ainsi les termes d'un procès instruit contre l'entreprise au cours des dernières années.

On peut s'interroger toutefois sur les termes de ce procès : si les accusations portées contre l'entreprise sont lourdes, elles ont le plus souvent un caractère systémique susceptible de les rendre exagérées. Elles oublient en effet souvent que l'entreprise est à la fois un reflet de la société française et de ses dysfonctionnements, un acteur économique qui existe et agit au-delà du seul territoire national (et de ce fait ses objectifs propres ne se confondent pas avec ceux de la nation) et une institution dotée d'un rôle structurant dans la vie collective (économique, sociale, politique). Or nombre des critiques adressées à l'entreprise concernent en réalité des tendances sociales structurelles – je pense par exemple à la montée de l'individualisme dans les sociétés occidentales – dont l'entreprise ne peut être jugée seule responsable.

Néanmoins, il est ressorti de notre groupe de travail que cette stratégie de défense portait aujourd'hui ses limites, et que les entreprises ne pouvaient donc s'arrêter à ce seul discours. Il était en effet nécessaire pour nous de considérer le contexte nouveau dans lequel se situait la relation de l'entreprise à la cohésion sociale. Ce contexte était le suivant :

- **tout d'abord, il nous semblait dangereux de penser que la perception dégradée qu'avait l'opinion publique du rôle de l'entreprise en matière de cohésion sociale pouvait s'atténuer une fois l'économie repartie. Deux éléments militaient en ce sens : en premier lieu, le fait que l'entreprise, dans un monde instable et en manque de repères, se soit peu à peu affirmée comme l'une des institutions sociales les plus structurantes, ce qui explique la force des attentes qui lui sont adressées ; par ailleurs, et ce point touche particulièrement les grandes entreprises, la conviction que ces dernières ne sauraient négliger leur écosystème au sens large, au risque d'apparaître comme autant d'îlots de richesse dans un environnement dégradé ;**
- **le deuxième élément de contexte – tel qu'il était du moins perçu par un certain nombre de dirigeants d'entreprise – était celui d'une tendance au retrait, de la part de la sphère publique, d'un certain nombre de politiques publiques, qu'il s'agisse de l'égalité des chances, de l'intégration des jeunes, du logement, ou de la protection physique et sociale. Ce désengagement relatif de l'État d'une partie de ses missions traditionnelles, qui risquait d'être renforcé par le contexte budgétaire lié à la crise, nous semblait susceptible d'entraîner un transfert de ces mêmes missions vers les entreprises. Il était donc nécessaire que celles-ci anticipent ce mouvement pour se doter des moyens susceptibles de répondre à ces nouvelles attentes ;**
- **enfin, le dernier élément de contexte résultait du fait qu'il existait un terrain dans lequel les entreprises avaient déjà commencé à prendre une part active au renforcement de la cohésion sociale, en raison notamment d'un moindre poids de la sphère publique : ce terrain, c'était celui des pays émergents. L'émergence de ce que les Anglo-saxons désignent par les « *market-based solutions* » y avait en effet permis d'envisager un renouvellement profond de l'action des entreprises contre la pauvreté, à travers des mécanismes qui se placent dans le prolongement de leur activité économique, comme le soutien aux réseaux de micro-entreprises et la création d'offres de biens ou de services mieux adaptés à la situation des populations les plus pauvres.**

Il nous semblait donc que confrontées à de nouveaux défis – intégrer de nouvelles attentes sociétales tout en relayant les politiques publiques d'un État affaibli par la crise – les entreprises devaient désormais repenser leur articulation avec la société.

Trois axes nous sont apparus comme structurants :

- **le premier, c'est celui de la cohésion sociale interne des entreprises. La contribution de l'entreprise à la cohésion sociale passe en effet d'abord par sa relation à son propre corps social. C'est pourquoi notre groupe de travail a fait une large place à ce que devrait être le nouveau rapport de l'entreprise à ses collaborateurs après la crise. Il s'agissait pour nous de dessiner les contours d'un « pacte d'employabilité » avec les salariés de l'entreprise. Ces propositions ont été prolongées en partie dans le rapport que l'Institut de l'entreprise vient de sortir sur le dualisme du marché du travail[1], notamment en ce qui concerne l'inclusion dans ce pacte des individus qui ne rejoignent l'entreprise que de manière temporaire, à travers les formes particulières d'emploi (CDD, intérim, mais aussi sous-traitance) ;**

[1] Froment (de) C., sous la direction de F. Gri et X. Huillard (2011) *Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du marché du travail*, Les notes de l'Institut de l'entreprise. Disponible sur : www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/travaux_reflexions/Notes_de_Institut/Flexibilite_responsable_Depasser_dualisme_du_marche_du_travail.pdf.

- **le second axe portait sur la nécessité de redéfinir le dialogue social, étant entendu que dans un monde où les frontières de l'entreprise sont plus poreuses qu'hier, il est nécessaire de réfléchir à la manière d'étendre ce dialogue à l'ensemble de la société. Tout en prenant acte que de nombreux partenariats existent aujourd'hui, qui permettent aux associations et aux ONG d'accompagner les politiques sociétales des entreprises, l'enjeu consiste à aller un cran plus loin en les intégrant dans la définition et le suivi de ces politiques. Plus largement, au-delà de l'évaluation d'actions ciblées, l'enjeu réside aussi dans l'établissement d'une véritable « comptabilité sociétale » des entreprises, qui donne toute sa portée à la citoyenneté des entreprises et permette – le cas échéant – de la récompenser ;**
- **le dernier axe, enfin, résidait dans l'alignement du projet économique et du projet social ou sociétal porté par l'entreprise. Initialement centré sur la relation à ses collaborateurs, le rôle social de l'entreprise s'est en effet progressivement étendu au-delà de son périmètre, en direction de la société. Pour cela, un certain nombre d'entreprises ont créé au cours des dernières années des fondations, qui ont pour objectif de porter leur engagement en matière d'insertion, par exemple, ou de lutte contre la pauvreté. Jusqu'à présent, cet engagement a pris la forme classique du mécénat, qu'il soit financier ou de compétences. Ces logiques traditionnelles de mécénat se caractérisent toutefois par un certain nombre de limites, qui tiennent au fait qu'elles se trouvent le plus souvent déliées du cœur de métier des entreprises et soumises de ce fait aux aléas de la conjoncture économique. En prenant acte de l'émergence des « *market based solutions* », déjà mises en œuvre avec succès par un certain nombre de grandes entreprises françaises à l'étranger[1] comme en France[2], il nous a semblé que les entreprises devaient s'engager désormais dans une transformation profonde visant à aligner de manière progressive leur action sociétale et leur projet économique dans les territoires sur lesquels elles opèrent. À ce stade, bien sûr, cette révolution n'est le fait que d'une minorité d'entreprises. Mais un changement des mentalités est à l'œuvre, comme l'a illustré en ce début d'année l'article retentissant de Michael Porter, le fameux théoricien du management, invitant les dirigeants d'entreprises à passer de la « *shareholder value* » à la « *shared value* »[3].**

Je voudrais pour finir évoquer un certain nombre d'interrogations soulevées par une telle transformation.

La première interrogation porte sur les limites de l'action des entreprises en matière de cohésion sociale, et la nécessaire articulation entre leur action et celle de l'intervention publique. Ces limites tiennent en grande partie aux caractéristiques de « la nouvelle question sociale ». Historiquement, on sait que cette « question sociale » est née au sein même des entreprises ; la protection sociale, en France, trouve son origine dans la législation sur les accidents de travail. Depuis les années 1980, la question sociale porte sur des phénomènes comme l'exclusion qui se développent aux marges de l'emploi (et de l'entreprise), et qui interrogent en premier lieu l'action publique, notamment quant aux défaillances du système de formation initiale. Par ailleurs, la question qui est posée est de savoir si l'amélioration de la relation qu'entretiennent les entreprises avec leur écosystème sera suffisante pour compenser la fragmentation territoriale, dont on sait qu'elle nourrit aujourd'hui le sentiment chez

[1] Lafarge en Indonésie, Essilor en Inde ou Danone au Bangladesh.
[2] Avec la collaboration ancienne entre l'ADIE et BNP-Paribas.
[3] Porter M. et Kraemer M. (2011), « Creating shared value », Harvard Business Review, janvier-février.

beaucoup de nos concitoyens d'être exclus de la mondialisation. Autrement dit, comment les entreprises peuvent-elles agir sur la cohésion des territoires sur lesquels elles n'opèrent pas ?

Ce qui me conduit à la seconde interrogation : si les entreprises peuvent contribuer à la cohésion des territoires et à l'intégration des personnes qui y résident, leur vocation première reste économique. Ce qui implique que, quel que soit le type d'action qu'elles conduisent, les entreprises ne peuvent agir seules. La lutte contre la pauvreté ou l'insertion des publics les plus fragiles, par exemple, font l'objet de très nombreux dispositifs publics, souvent relayés par des acteurs associatifs, qui disposent en outre de leurs propres leviers d'action. Les entreprises ne peuvent ni ignorer ces dispositifs, ni se substituer entièrement à ces acteurs ; c'est à travers des approches partenariales qu'elles seront les mieux à même d'apporter leur valeur ajoutée. La question, ici, est donc de savoir comment établir des stratégies coopératives avec ces autres parties prenantes que sont les associations et les pouvoirs publics, et comment dépasser les blocages culturels entre des organisations dont les logiques et les modes de fonctionnement sont fondamentalement distincts.

La troisième interrogation porte sur la transposition, dans les pays développés, des stratégies menées par certaines entreprises dans les pays émergents. L'une des caractéristiques du succès du « *social business* » ou des approches du « bas de la pyramide » provient du fait que ces stratégies s'adressent à une population certes pauvre, mais dont la masse critique en fait un marché potentiel qui permet d'amortir les coûts incompressibles engagés par les entreprises. Sauf à souhaiter une paupérisation massive des populations occidentales, il est donc nécessaire de s'interroger sur ce qui est transposable et ce qui ne l'est pas dans ces approches.

La dernière interrogation, enfin, porte sur la question de l'évaluation des actions engagées par les entreprises pour contribuer au développement de leur environnement local. Cette évaluation est doublement nécessaire. Tout d'abord, pour mesurer les progrès accomplis, ce qui suppose de réfléchir sur les systèmes d'indicateur les mieux adaptés au type d'activité et aux leviers d'action sociétale de chaque secteur ou de chaque entreprise. Ensuite, pour sensibiliser l'ensemble de l'organisation à ces enjeux de cohésion sociale, ce qui suppose de pouvoir mettre en place un système d'incitation, de valorisation et d'évaluation individuelle, sans lequel les politiques sociétales risqueraient de ne pas dépasser le stade des départements qui en ont la charge.

Point de vue

L'entreprise : un acteur légitime et de plus en plus responsable

Intervention de **Fabrice Heyriès**

Directeur des ressources humaines de Groupama SA, ancien et premier directeur de la DGCS (2010-2011)

Pourquoi associer l'entreprise à une politique de cohésion sociale ?

Je vois trois justifications qui légitiment le rôle de l'entreprise. La première est que c'est avant tout l'entreprise qui crée de la richesse dans un pays. Elle contribue ainsi directement à la cohésion sociale et cela légitime son intervention pour aller plus loin dans cette tâche.

Deuxième justification : la cohésion sociale est un objectif difficile à atteindre, ce qui justifie une action conjointe des secteurs public, associatif et privé. Les pouvoirs publics sont armés pour créer du droit, prélever de l'argent et le redistribuer mais aller au-delà pour créer un environnement favorable au bien-être, à l'expression du bien-être, est une cible d'une toute autre nature. Pour l'atteindre, toutes les bonnes volontés sont les bienvenues. L'État n'est pas plus légitime ni plus efficace que les entreprises et les associations. Les initiatives de chacun viennent enrichir cette création commune : la mise en place des conditions qui permettront de s'approcher de la cohésion sociale. Par ailleurs, si l'entreprise est un acteur aussi légitime que l'État, elle est aussi un acteur collectif, qui peut donc créer du lien, produire du sens, porter des valeurs aptes à consolider la cohésion sociale.

La troisième justification, c'est tout simplement que les entreprises considèrent de plus en plus qu'il en va de leur responsabilité de travailler à la cohésion sociale. Le droit nous met en position d'agir mais les entreprises choisissent souvent d'aller plus loin et prennent des initiatives qui dépassent le simple cadre de la loi. Ce faisant, elles reconnaissent leurs responsabilités et les assument.

Pourquoi l'entreprise choisit-elle de s'engager dans cette action ?

L'entreprise assume une responsabilité mais elle peut avoir d'autres cibles. Elle peut vouloir améliorer son image, ou motiver ses collaborateurs. Elle peut considérer que, par son action, elle se crée de nouveaux marchés. Enfin, elle peut en arriver à la conclusion que son action a une utilité concrète. Ce n'est pas seulement de la communication, ce n'est pas seulement de l'image, c'est tout simplement reconnaître sa responsabilité, trouver les bonnes voies pour dégager une action concrète et efficace.

Vis-à-vis de qui cette action est-elle conduite ? Du grand public, c'est-à-dire des clients actuels et potentiels, mais aussi vis-à-vis de nos collaborateurs et enfin des parties prenantes qui

forment ce vaste ensemble mystérieux qui nous scrute et où l'on trouve des ONG, des organisations caritatives, des agences de notations financière et extra-financière.

Que fait l'entreprise pour la cohésion sociale ?

L'entreprise qui veut contribuer à une politique de cohésion sociale mène une action forcément très large. Elle lutte pour l'égalité professionnelle, contre les discriminations. Elle permet l'insertion des personnes handicapées, elle travaille à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, etc. En cela, elle travaille à la cohésion sociale et elle le fait non seulement vis-à-vis de ses personnels mais aussi sur des territoires.

À titre d'exemple, chez Groupama, assureur mutualiste agricole, nous nous reconnaissons une responsabilité dans le développement économique des territoires ruraux et dans l'installation de jeunes agriculteurs sur des exploitations. Nous avons donc développé un programme d'appui qui permet à ces jeunes agriculteurs de démarrer leur activité et ensuite de se débrouiller seuls.

Pour resserrer l'analyse sur notre sujet, c'est-à-dire en fait la lutte contre la pauvreté, l'entreprise doit à mon sens veiller à répondre à deux conditions : bien définir la population qu'elle souhaite aider et parvenir à dégager un équilibre économique. S'il est exact que certaines actions sont inspirées par la philanthropie, dans la plupart des cas l'objectif est de créer des marchés qui, sans être profitables, permettent au moins à l'entreprise de ne pas perdre d'argent.

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils aider les entreprises à agir ?

Je ne crois pas que l'État puisse jouer un rôle de coordination dans les initiatives des uns et des autres. C'est trop compliqué, et je ne suis pas sûr que l'État apporterait grand-chose.

La deuxième mauvaise idée, c'est d'attendre un appui financier de l'État, un crédit d'impôt, une poire pour la soif. L'État s'est mis en faillite à trop dépenser depuis des décennies. En rajouter ne serait pas très soutenable.

Ce qui pourrait être en revanche fournir de bons appuis pour les entreprises, ce serait :

- une stabilité des règles, pour éviter que le droit ne change chaque année, comme c'est souvent le cas en France ;
- que l'État construise davantage de diagnostics et permette ainsi aux entreprises qui veulent agir, par exemple contre la pauvreté, de bien identifier les populations, le nombre de personnes concernées, la réalité des situations sur chaque territoire. Une entreprise ne sait pas faire cela. Je considère que c'est le rôle des pouvoirs publics ;
- il appartient également aux pouvoirs publics d'appuyer les entreprises en matière de méthode : les aider par exemple à définir les bons objectifs, à déployer des expérimentations, à appréhender des dispositifs d'évaluation adaptés. C'est de l'ingénierie de projet ;
- il serait utile enfin de construire un statut juridique, et éventuellement fiscal, pour le *social business*, afin que ce type d'activités puisse pleinement s'exprimer.

Quels résultats peut-on attendre de l'action des entreprises ?

Il y a des limites à l'action des entreprises. La première, c'est le manque de données, la mauvaise connaissance du terrain sur lequel on veut agir. Le deuxième risque, c'est de se cantonner à une initiative thématique qui serait exploitée en méconnaissance totale de l'écosystème environnant. La troisième limite, c'est de travailler de manière isolée, dans l'ignorance de ce que font les autres et sans vouloir développer les partenariats qui rendraient l'action de l'entreprise plus efficace. Le quatrième risque se mesure en termes de résultats : comment évaluer ce que fait une entreprise ? C'est d'autant plus difficile que ces initiatives sont récentes. Et nous manquons cruellement de profondeur temporelle dans les actions que nous soutenons. Le dernier risque, c'est que ce que nous faisons, nous les entreprises, se retourne contre les populations et contre la société, si cela devait coïncider avec un désengagement des pouvoirs publics. Aujourd'hui, ce désengagement n'intervient pas mais, pour l'avenir, le risque existe. Contraint par la pression financière, l'État pourrait considérer que les entreprises ont beaucoup progressé dans ce qu'elles apportent à la société et qu'il est temps pour lui de diminuer ses interventions.

Au-delà de ces limites ou de ces risques, il y a des réussites. D'abord des réalisations concrètes ; inutile d'insister sur ce point. Ensuite, la mise en place de partenariats fructueux entre entreprises, entre entreprises et associations, entre entreprises, associations et pouvoirs publics. Enfin, si nous voulons être efficaces, il faut que nous ayons tous une attitude modeste, pragmatique, concrète vis-à-vis des objectifs que nous nous assignons et des méthodes que nous utilisons. C'est ce qu'ont fait les pouvoirs publics récemment avec les logiques d'expérimentations d'innovations sociales. Cette approche est extrêmement intéressante parce qu'elle nous permet d'atteindre un meilleur niveau d'efficacité.

Le rôle de l'entreprise dans la cohésion sociale n'est pas stabilisé aujourd'hui. Mais il est en progression. L'entreprise prend davantage ses responsabilités, elle a davantage conscience de ce que sont ces responsabilités. Elle ne sait pas toujours comment s'en saisir, elle est en recherche de méthode. Cela est source d'innovation, tant sur le plan social que sur le plan technique pour les métiers dont chacun de nous a la charge. La crise économique actuelle accélère cette évolution, d'abord parce qu'elle révèle les limites d'un fonctionnement purement libéral, capitaliste ; ensuite parce qu'elle révèle les limites de l'intervention financière de l'État. Des relais sont indispensables, nous en constituons un. Cette évolution est-elle une bonne chose ? Je le crois. Ce qui est sûr, c'est qu'elle brouille le jeu, le rôle et la responsabilité de chacun. La cohésion sociale n'est plus seulement l'affaire de l'État et des pouvoirs publics, elle est l'affaire de chacun. Les entreprises, en agissant de cette manière, sont avant tout pragmatiques.

Troisième Partie

La décentralisation des politiques sociales en perspective

Introduction

La décentralisation mise en œuvre depuis une trentaine d'années pourrait apparaître comme une « anomalie »[1] dans un pays marqué par le mot d'ordre jacobin d'unité et d'indivisibilité. Pourtant, avant même 1982 et ce qui sera qualifié *a posteriori* d'acte I du processus de décentralisation, nombreuses ont été les velléités décentralisatrices. Ainsi a émergé l'idée, après 1945, que les territoires avaient des ressources propres dont aucune organisation administrative moderne ne pouvait faire l'économie. C'était l'ambition du référendum du 27 avril 1969 qui proposait la transformation des circonscriptions régionales en collectivités territoriales se superposant aux départements et disposant d'un organe délibératif. C'était également le sens de la dynamique portée, sur le plan économique, par les régions, avec la création dans les années 1950, à l'initiative d'élus locaux et de chefs d'entreprise, des comités de défense des intérêts régionaux. Les années 1970 voient quant à elles fleurir les initiatives locales, inscrivant dans les faits des pratiques décentralisatrices qui deviendront le droit commun au début de la décennie suivante.

Le processus de décentralisation est traditionnellement appréhendé en trois temps, qui ont donné lieu à l'adoption de nombreux textes[2].

■ **L'acte I de la décentralisation s'ouvre par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**. Cette loi permet une transformation profonde de la répartition des pouvoirs entre l'État et les acteurs locaux.

Dans le domaine de l'aide et de l'action sociale, la décentralisation apparaît très marquée. La loi du 22 juillet 1983 confie ainsi aux départements une compétence de droit commun dans l'aide sociale légale (aide sociale à l'enfance, aide aux personnes handicapées adultes, aide aux personnes âgées) et la prévention sanitaire (lutte contre les fléaux sociaux et protection sanitaire de la famille). La loi du 1er décembre 1988 sur le Revenu minimum d'insertion (RMI) élargit le champ légal d'intervention des départements. L'État conserve néanmoins le pouvoir de réglementation et de définition de la politique sociale. Les communes ne se sont vues déléguer aucune compétence nouvelle mais elles continuent à exercer des missions traditionnelles, notamment à travers les Centres communaux d'action sociale (CCAS).

■ **L'acte II** du processus de décentralisation est marqué par plusieurs textes essentiels. La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République** renforce le cadre constitutionnel de l'action des collectivités territoriales de métropole et d'outre-mer. Ce texte reconnaît ainsi leur rôle dans la modernisation du pays, la réforme de ses structures administratives, l'instauration d'un lien de proximité entre les services publics et les citoyens, donc le

[1] Berstein S. (2011), « Centralisme et décentralisation en France », *Cahiers français*, n° 362 : Les collectivités territoriales, trente ans de décentralisation, p. 3-7.

[2] À titre d'illustration, retenons qu'entre 1982 et 1986, ce ne sont pas moins de 40 lois et 300 décrets qui ont concerné la décentralisation. Cf. Hervé E. (2011), *Contribution à un bilan de la décentralisation*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 679, Paris, Sénat, juin.

renouvellement de la vie démocratique. L'organisation décentralisée de la République devient un principe constitutionnel. Le **principe de subsidiarité** doit s'appliquer, c'est-à-dire que les collectivités territoriales (ce qualificatif est préféré à celui de « locales ») ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui seraient les mieux mises en œuvre à leur échelon. La loi fixe par ailleurs le **principe de la compensation financière des compétences transférées** par l'État aux collectivités territoriales. Les **lois organiques du 1er août 2003** relatives, pour l'une, à l'expérimentation par les collectivités territoriales et, pour l'autre, au référendum local, s'inscrivent dans le nouveau dispositif issu de la loi constitutionnelle. La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du Revenu minimum d'activité (RMA) est le premier exemple de transfert de compétences intervenu après la révision constitutionnelle. En application du principe de subsidiarité, le législateur confie au département le pilotage du RMI et du RMA. Cette disposition est tout à fait cohérente avec l'histoire du processus de décentralisation de l'action sociale, qui confie au département le pilotage de l'aide aux personnes en situation de précarité/vulnérabilité. L'acte II est enfin marqué par le vote de la **loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Étant responsables des politiques qu'elles mettent en œuvre, les collectivités doivent en effet avoir la maîtrise de leurs ressources et la garantie d'une compensation financière des compétences transférées.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales reconnaît par ailleurs au département un rôle de chef de file en matière sociale et médico-sociale. C'est à cette collectivité que revient la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale, à travers l'élaboration du schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale, le financement et la gestion des fonds d'aide aux jeunes en difficulté et des fonds de solidarité pour le logement, l'autorisation et le financement des Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) pour les personnes âgées.

■ L'**acte III** de la décentralisation est actuellement en préparation et devrait survenir au cours de l'année 2013. On peut néanmoins souligner que la **loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, dont les principales mesures devaient être effectives à partir de 2014, a été remise en cause dans le cadre de la préparation à une nouvelle étape de la décentralisation initiée par la majorité présidentielle actuelle, en particulier la mise en place des conseillers territoriaux.

Après trente ans de décentralisation, la réforme des collectivités territoriales apparaît encore inachevée dans son ampleur (certains plaident pour l'instauration d'un système fédéraliste, à l'instar de ce qui existe chez plusieurs de nos voisins européens) et perfectible dans son organisation. Il faut pourtant se garder de poser un diagnostic abrupt. En effet, l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités peut aussi être vu comme un espace laissé aux innovations locales, à la participation citoyenne. La première condition pour **faire une force de la complexité du paysage administratif territorial**, c'est donc avant tout la **capacité à agir ensemble, à mettre au point des partenariats de projet mobilisant tous les acteurs : agents chargés d'une mission de service public, élus, usagers, associations, etc.** Les rapports les plus récents sur la décentralisation relèvent précisément ce point. Dans le rapport qu'il a rédigé au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Edmond Hervé recommande ainsi de « valoriser les atouts de la coopération entre collectivités »[1].

[1] Hervé E. (2011), *op. cit.*

Dans le rapport qu'il a remis en septembre 2011 au président de la République, *La liberté de s'organiser pour agir*, Jean-Jacques de Peretti considère que les collectivités doivent mettre en place des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Cet outil prévu par la loi du 16 décembre 2010 permettrait aux collectivités de mettre en œuvre des projets portant une ambition commune.

Dans le domaine de l'aide et de l'action sociale, le constat dressé par l'Inspection générale des affaires sociales en 2009 demeure d'actualité : « Le paysage issu de la décentralisation des politiques sociales engagée depuis 1983 est aujourd'hui complexe, marqué par une grande diversité d'acteurs (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations) aux compétences croisées, en décalage avec le modèle implicite des blocs de compétence généralement invoqué »[1]. La décentralisation s'est en effet opérée par étapes successives, en renforçant l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux. L'État conserve aujourd'hui les aspects réglementaires liés à la définition des politiques sociales, en même temps que la prise en charge des publics les plus démunis. Les régions n'apparaissent pas très mobilisées en matière sociale, sinon par le biais de la formation professionnelle lorsque celle-ci s'adresse aux publics éloignés de l'emploi. Mais les départements disposent pour leur part de nombreuses compétences sociales déléguées par la loi, comme on l'a vu. Les communes, enfin, investissent tous les domaines de l'aide et de l'action sociale, avec des délégations possibles au niveau de l'intercommunalité.

Cette troisième partie entend dégager des voies de réforme possibles, à la fois par le bilan des trente années écoulées et par un décentrage du regard vers des exemples étrangers particulièrement inspirants.

[1] IGAS (2009), *Les politiques sociales décentralisées. Rapport annuel 2007-2008*, Paris, La Documentation française.

Chapitre 9

Bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale

Guy Janvier
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

Quel bilan peut-on tirer de la décentralisation des politiques sociales ? Peut-on considérer qu'elle a permis de mieux répondre à l'évolution des besoins sociaux ? La question est difficile. D'une part, le contexte économique et social n'est pas le même aujourd'hui qu'au début des années 1980 : chômage, pauvreté, vieillissement de la population, croissance des inégalités ont profondément modifié les besoins sociaux. D'autre part, le poids des politiques sociales décentralisées reste très faible, comparé à l'ensemble des dépenses de protection sociale, 29 milliards d'euros sur un total de 624, soit moins de 5 %.

Pourtant, la décentralisation est entrée dans les mœurs. Elle est inscrite dans les politiques sociales. Les départements y jouent un rôle majeur. Ils s'acquittent des missions qui leur ont été confiées, mais il y a de fortes disparités entre les territoires. La complexité inhérente au champ social rend inopérant le concept de « blocs de compétences ». Il faut donc que l'ensemble des acteurs inventent des modes de gouvernance capables de répondre à l'enjeu de renforcement de la cohésion sociale.

1 ■ La décentralisation est entrée dans les mœurs, malgré de fortes disparités entre les territoires

L'évolution s'est faite en plusieurs étapes, le rôle des départements étant sans cesse renforcé

La loi du 22 juillet 1983, acte I de la décentralisation, organise un important transfert de compétences de l'État vers les départements. Si l'on prend comme mesure la masse budgétaire, 95 % de l'aide sociale est décentralisée : la totalité de celle en direction des personnes âgées, l'hébergement et le soutien à domicile ; la totalité de l'aide sociale à l'enfance ; une part importante de l'aide aux personnes handicapées. L'État ne conserve plus que des compétences résiduelles, limitativement énumérées par la loi : centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), établissements et services financés par l'assurance maladie, centres d'aide par le travail (CAT).

Au fil des années, le rôle du département dans le domaine social n'a cessé de s'amplifier. En 2003, il est chargé du versement du Revenu minimum d'insertion en plus de l'insertion des allocataires qui lui incombait depuis la création du RMI par la loi de 1988. Les lois de 1998 de lutte contre les exclusions et de 2005 de cohésion

sociale lui donnent de nouvelles responsabilités. Elles confirment l'irrésistible ascension du « département providence »[1]. La responsabilité de la collectivité départementale dans les domaines de l'action sociale et médico-sociale est clairement inscrite dans l'article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ».

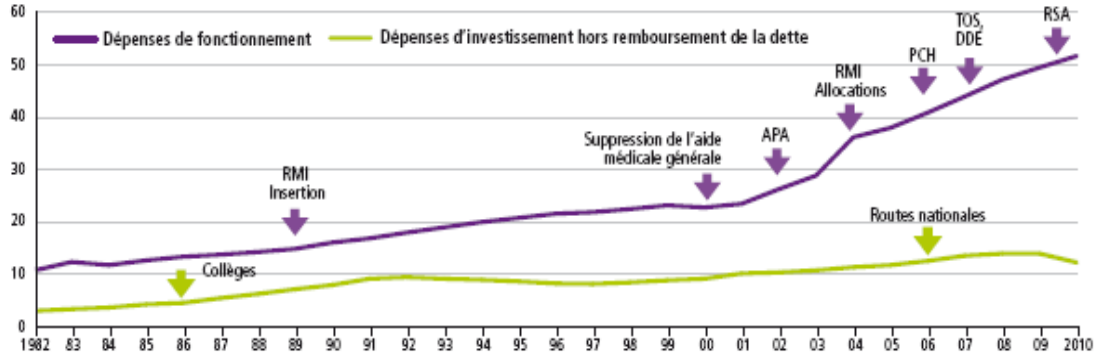
L'acte II de la décentralisation a donc largement confirmé les orientations départementalistes de l'acte I. Mais cette consolidation des départements est paradoxale du point de vue d'une stricte logique de décentralisation. En effet, ces transferts ne donnent aux départements qu'un rôle de « guichet » pour un certain nombre de prestations définies par l'État. Par ailleurs, les modalités de compensations financières sont lourdes de menaces budgétaires.

Dans ce processus, les communes n'ont reçu aucune nouvelle compétence. Or, elles ont un rôle très important en matière d'action sociale à travers le Centre communal d'action sociale (CCAS) qui « anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune ». D'après une récente enquête de l'Union nationale des CCAS (UNCCAS), 68 % de nos concitoyens sont concernés par l'action quotidienne des CCAS *via* la fourniture de services de proximité (accueil des jeunes enfants, aides à domicile) ou pour le versement d'aides facultatives aux personnes à faibles revenus[2]. « Les CCAS sont les lieux où viennent échouer les problèmes non résolus par les grands systèmes de protection sociale. »[3]

Les départements se sont acquittés sans rupture de droit des missions qui leur ont été confiées mais il existe de fortes disparités entre les territoires

En euro courant, les dépenses des départements sont passées en trente ans d'une dizaine à plus d'une soixantaine de milliards d'euros.

Évolution des dépenses depuis 1982, en milliards d'euros courants



Source : ADF-DEXIA (2011), Regard financier sur les départements

[1] Lafore R. (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre.
[2] Cf. www.unccas.org/services/docs/enquetes-observations-sociales1.pdf.
[3] IGAS (2006), *L'intervention sociale de proximité*, Rapport annuel 2005 coordonné par Claire Aubin et Hélène Strohl, Paris, La Documentation française.

Les dépenses sociales qui représentaient un quart des dépenses des départements au début des années 1980 en pèsent aujourd'hui plus de la moitié : en moyenne, 47 % hors frais de personnel, 61 % en les intégrant. Les dépenses sociales dépassent 70 % dans six départements où les jeunes urbains connaissent des situations de précarité et où le taux de bénéficiaires du RSA est important. La dépense par habitant varie du simple au double. En moyenne de 454 euros par habitant, elle est supérieure à 500 euros dans le quart des départements.

Pour une prévention relationnelle fonctionnant en réseau

*Intervention de **Luc Broussy**, conseiller général, ancien vice-président de la Commission sociale de l'Assemblée des départements de France*

« Les départements ont un rôle majeur en matière de politique sociale et notamment en matière de financement : 11 milliards d'euros de prestations sociales gérées par les conseillers généraux au début des années 2000, près de 30 milliards aujourd'hui. Cette somme se décompose ainsi : près de 7 milliards pour l'aide sociale à l'enfance, un peu moins de 7 milliards pour les personnes âgées, environ 7 milliards pour les personnes handicapées et un peu plus de 7 milliards pour le RSA.

Pendant les trois ans où j'ai occupé la fonction de vice-président en charge du handicap et des personnes âgées, j'ai pu mesurer à quel point le budget dépenses sociales d'un département était contraint. Mon administration me disait : "Voilà le budget pour l'an prochain. C'est tant de millions d'euros. À hauteur de 98 %, ce n'est même pas la peine d'y penser : il s'agit d'une dépense purement automatique". Donc on peut jouer sur les 2 % restants. Sauf que sur les 2 % restants, il y en a environ 90 % d'obligatoire, parce qu'il n'est pas envisageable de supprimer les subventions à l'Union nationale des institutions et œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS) et à la Croix-Rouge. À la fin, on est bien content quand on arrive à déplacer 400 000 ou 500 000 euros d'un budget à l'autre.

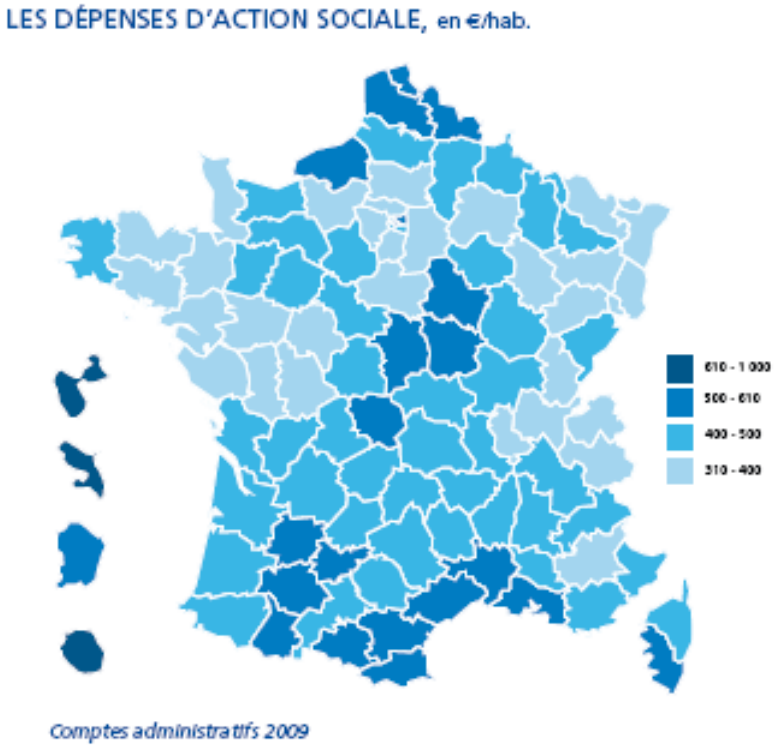
Un autre sujet constamment débattu est celui des inégalités territoriales. Sur ce point, il importe de rappeler que ces inégalités préexistaient à la décentralisation. Tous ceux qui s'intéressent aux questions de santé savent bien que, sur des éléments fondamentaux de santé publique, il y a des inégalités régionales que l'État n'a jamais su réduire. Par ailleurs, l'inégalité territoriale n'est pas nécessairement choquante. Si je suis meilleur dans mon département que mon voisin, je revendique cette inégalité. »

Jusqu'à une période récente, les données précises et fiables permettant des comparaisons étaient insuffisantes

Ces lacunes commencent à être comblées. L'INSEE a mis en place en 2008 un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur les indicateurs sociaux départementaux associant une vingtaine de départements volontaires. Animé par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'Association des départements de France (ADF), ce groupe de travail a rassemblé également, outre des représentants des départements (conseils généraux de tailles et d'origines variées), des représentants de la statistique publique et d'organismes de sécurité sociale ou des opérateurs gérant des systèmes d'information sociale au niveau national ou régional (Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Mutualité sociale agricole), ainsi que des directions d'administrations centrales (Direction générale des

collectivités locales, Direction générale de la cohésion sociale). Il a permis de définir le socle de base d'un système d'information partagé entre les échelons nationaux et départementaux dans les principaux domaines de l'action sociale départementale.

L'action sociale des départements : de fortes disparités entre territoires



Source : ADF-DEXIA, « Comptes administratifs 2009 »

Deux études récentes[1] permettent d'analyser les différences entre départements selon la part de la population bénéficiant d'aides à l'insertion ou d'aides à destination des personnes âgées en regard des indicateurs de contexte démographique, économique ou social. À travers l'axe relatif à la précarité, ces études montrent comment, en mobilisant quelques indicateurs de contexte choisis dans le socle défini par le groupe de travail du CNIS, il est possible de proposer une typologie des territoires sur le thème de la précarité à un niveau départemental et infra-départemental.

La nécessité de disposer d'informations territorialisées s'impose de plus en plus aux départements, chefs de file des politiques publiques d'action sociale. La territorialisation de leur action, dans une perspective de plus grande proximité des réponses apportées à la population, nécessite une connaissance des réalités sociales à un niveau géographique adapté. Ainsi, le découpage des territoires en zones de plus en plus fines met en évidence que les problèmes de pauvreté sont bien souvent concentrés sur des zones géographiques ciblées et non pas également répartis sur tout l'espace. Cette connaissance précise permet aux acteurs locaux d'adapter leurs actions au plus près des territoires et des enjeux et de concevoir des dispositifs à l'échelle d'une agglomération ou d'une commune.

[1] INSEE (2011), « Connaître pour agir : des indicateurs au service des politiques sociales », *Profils*, n° 92, juin, et *Sources et méthodes*, août.

2 ■ Les acteurs doivent inventer des modes de gouvernance capables de renforcer la cohésion sociale

La complexité inhérente au champ social rend inopérant le concept de « bloc de compétences »

Dès 2002, Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales, dressait un bilan positif de la première étape de décentralisation[1] : « Au total, la décentralisation dans le secteur social peut être considérée comme une réussite politique et administrative, parce que complète (la départementalisation est la norme et la compétence de l'État reste l'exception) et sans ambiguïté sur le plan des moyens. » Mais il en soulignait également les limites.

La première limite tient au fait que le processus a été conçu avant tout comme une décentralisation de l'aide sociale légale au niveau des départements uniquement. Or, l'action sociale dépasse largement ce cadre. Les communes exercent des compétences multiples en matière d'action sociale, directement ou par le truchement CCAS. Parallèlement, les organismes de protection sociale et l'État ont développé, sous l'effet des besoins sociaux, des formes d'action sociale facultative ou des dispositifs partenariaux sans toujours qu'une cohérence globale soit assurée.

Deuxième limite : le processus de décentralisation a été dépassé et fragilisé par l'évolution des enjeux sociaux, de deux façons : l'accroissement rapide des charges transférées aux départements (adultes handicapés vieillissants, mise en œuvre de l'Allocation personnalisée d'autonomie, etc.) et le développement de nouvelles formes de pauvreté, lesquelles ont mis la lutte contre l'exclusion au cœur des politiques sociales. L'émergence de problématiques complexes touchant les divers aspects de la vie d'un individu ou d'une famille, faisant appel à des prestations et à des institutions nécessairement diverses (logement, éducation, emploi, santé…) a brouillé la logique de blocs de compétences, beaucoup plus adaptée à l'aide sociale traditionnelle.

Enfin, les relations entre l'État et les départements se sont caractérisées par des **flottements du partenariat entre ces deux types d'acteurs**.

Le paysage issu de la décentralisation des politiques sociales engagée dans les années 1980 et poursuivie en 2003-2004 est aujourd'hui particulièrement complexe[2] et marqué par une grande diversité d'acteurs (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations) aux compétences croisées, en décalage avec le modèle implicite des « blocs de compétences » généralement invoqué[3].

De façon schématique, ces acteurs assument trois fonctions distinctes : une fonction de conception/financement des dispositifs, dans laquelle l'État législateur occupe une place importante ; une fonction de planification/programmation qui se concrétise par exemple par les schémas régionaux ou départementaux d'organisation sociale et

[1] Thierry M. (2002), *La décentralisation dans le champ de l'action sociale,* IGAS, Rapport n° 2002-103.
[2] Delpal B. et Le Coz G. (2006), *Contribution à la cartographie de l'action sociale,* IGAS, 2006.
[3] IGAS (2008), *Les politiques sociales décentralisées*, Rapport annuel 2007-2008, Paris, La Documentation française.

médico-sociale ; une fonction de délivrance des prestations aux publics exercée par des opérateurs de terrain nombreux et spécialisés.

Dans toutes les politiques analysées (enfance, famille, personnes âgées, personnes handicapées, lutte contre l'exclusion), tous les acteurs cités ci-dessus interviennent peu ou prou.

Définition de quelques notions-clés

Décentralisation

La décentralisation consiste en un transfert de compétences de l'État à des institutions distinctes que sont les collectivités territoriales. Celles-ci bénéficient d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget sous la surveillance d'un représentant de l'État.

Déconcentration

La déconcentration consiste, pour une autorité administrative, à déléguer à une autre autorité placée sous ses ordres, le pouvoir de décider à sa place. Il s'agit donc d'une délégation de pouvoir ou de compétences, d'une autorité supérieure à une autorité hiérarchiquement subordonnée qu'elle contrôle étroitement. La déconcentration s'est principalement appliquée aux politiques de l'État.

Développement social local

Le développement social est un processus qui intègre trois axes de développement sur un même territoire : le développement des personnes, le développement des solidarités et le développement participatif des organisations du territoire. Son efficacité repose sur la mobilisation des personnes et des familles dans des formes d'action collectives.

La recherche d'une plus grande cohérence des politiques publiques et d'une meilleure lisibilité pour le bénéficiaire a conduit à la mise en place progressive de guichets uniques pour les usagers, tels que les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) et les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) pour les personnes âgées. Cet effort de cohérence a aussi permis la rédaction de référentiels méthodologiques, par exemple les guides de la protection de l'enfance ou le guide méthodologique pour l'élaboration des schémas régionaux d'organisation médico-sociale (SROMS).

La désignation d'un acteur de référence conforte en un sens la logique des blocs de compétences, mais reconnaître la nécessité d'une coordination avec d'autres acteurs intervenant sur les mêmes politiques est aussi une manière de prendre acte de la multiplicité de ces acteurs : « *La notion de chef de file renvoie plus à des attributions qu'à des compétences, à une régulation davantage qu'à une réglementation, à une gouvernance et non à un gouvernement* »[1]. Surtout, le choix du département comme échelon pertinent de lutte contre les exclusions ne va pas de soi. On peut en effet lui opposer le risque d'un décalage entre l'échelle d'intervention et celles, infra et supra-départementales, auxquelles se déroulent les processus qui structurent le marché de l'emploi.

[1] Lafore R. (2004), *op. cit.*

Instaurer un nouveau mode de relations entre l'État et les collectivités territoriales

Edmond Hervé, dans le rapport qu'il a présenté au Sénat au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation[1] porte un jugement très positif sur la décentralisation :

- les lois de décentralisation ont consacré une nouvelle citoyenneté. C'est la principale réussite à mettre à l'actif de la décentralisation. Une véritable société civique s'est constituée. Les différentes formes de participation citoyenne et la concertation enrichissent la démocratie représentative, sans l'amoindrir. La décentralisation oblige les élus locaux à faire preuve d'une véritable pédagogie avec les citoyens ;
- la décentralisation permet une meilleure prise en compte des réalités territoriales et de leurs composantes. Le concept de proximité traduit une volonté justifiée de prendre en compte une situation hier ignorée. Personne ne conteste l'unité, l'indivisibilité de notre République. Personne ne peut également contester sa diversité, facteur de richesse et liberté ;
- la décentralisation contribue à une meilleure mobilisation des ressources. Bon nombre de réformes importantes ont été initiées au niveau local à l'exemple du RMI/RSA ;
- la décentralisation aide à la réforme de l'État. Il convient de s'accorder sur les moyens de l'État d'assumer ses missions, organiser les contrôles nécessaires, entretenir la cohérence et cohésion en intégrant notre appartenance européenne et nos solidarités internationales ;
- la décentralisation est un thème politique de rassemblement, échappant dans ses principes aux clivages partisans.

Mais le rapport sénatorial pointe la question cruciale des finances départementales. La situation dégradée des finances départementales trouve une explication dans les multiples effets de ciseaux :

- croissance des dépenses sociales, insuffisamment compensées suite aux transferts de l'État ;
- croissance des dépenses d'entretien consécutives à un fort développement des investissements ;
- diminution des recettes propres (due à la réforme de la taxe professionnelle en 2010).

Ce sont les actions de prévention qui pâtissent de cette situation. Ce constat est partagé par une majorité de départements. Une partie de plus en plus importante du financement de l'APA, du RSA et de la PCH repose sur les finances départementales, ce qui ne va pas de soi.

[1] Hervé E. (2011), *Contribution à un bilan de la décentralisation*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 679, Paris, Sénat, juin.

Redéfinir le rôle de chaque acteur et encourager le développement social local

Afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques sociales décentralisées, le rôle de chacun des acteurs a besoin d'être précisé. L'État fixe les règles en associant le plus en amont possible les multiples partenaires de l'action sociale (collectivités territoriales, associations, usagers, etc.). À la suite du rapport Lambert de 2007 sur les relations entre l'État et les collectivités locales, des dispositions gouvernementales ont été prises pour améliorer la gouvernance publique et lutter contre l'inflation des normes imposées aux collectivités locales. Une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été créée en 2008 et un commissaire à la simplification nommé en 2010. Le Premier ministre a annoncé en juillet 2010 un moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires nouvelles concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

La mission parlementaire confiée au sénateur Éric Doligé a remis le 16 juin 2011 son rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités[1]. Au titre des considérations générales, le rapport dénonce une véritable coupure entre l'État central qui légifère et la réalité territoriale insuffisamment prise en compte : « l'excès de défiance et de zèle juridique se traduisent trop souvent par une prolifération normative, nuisible à la capacité d'action et d'innovation des territoires ». Le rapport considère que sur le plan financier, « cette production normative inadaptée » coûte cher. Il préconise donc la mise en place d'une instance d'évaluation partagée des normes. Il estime que la culture de l'évaluation des politiques locales est balbutiante et non structurée. La mission recommande la création d'une instance indépendante comprenant des personnels de l'État et des collectivités locales et disposant d'un système d'information partagée.

Les préconisations des parlementaires rejoignent celles des experts. « L'évaluation se veut une démarche pluraliste, mobilisant les données à la fois quantitatives et qualitatives, et associant experts et intervenants de terrain. Au-delà de la seule vision étatique, elle vise à replacer l'action publique au sein d'un système d'acteurs nationaux et locaux, et à prendre en compte le point de vue des usagers et de leurs représentants[2] ».

Conclusion

Les évolutions qui vont le plus affecter les politiques de cohésion sociale sont à la fois indirectes et complexes. Certaines collectivités risquent de se désengager de politiques volontaristes conçues soit en renforcement d'une compétence légale, soit en complémentarité d'autres politiques (par exemple les politiques éducatives et périscolaires), pour se recentrer sur leur cœur de compétences. On peut craindre, par exemple, la remise en question du financement par une région d'un dispositif propre d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. Un département pourrait ne plus intervenir sur la formation professionnelle de ses bénéficiaires. D'autres secteurs qui font traditionnellement l'objet de financements croisés pourraient également être

[1] Doligé É. (2011), *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission parlementaire.
[2] Elbaum M. (2011), *Économie politique de la protection sociale*, Paris, PUF.

concernés, comme la politique du logement ou la politique de la ville qui contribuent à l'échelle d'un territoire à la cohésion sociale.

Pour sa part, le monde associatif, très présent dans le secteur social et médico-social, s'interroge sur les évolutions récentes en matière de droit communautaire. Les confusions persistent entre les obligations imposées par la Commission européenne sur la libéralisation des services et celles qui relèvent de la réglementation des aides d'État. Les appels à projets prévus par la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) du 22 juillet 2009 inquiètent. « Le monde associatif de la solidarité a, à son tour, à conduire une évolution culturelle qui lui permettra, dans le cadre d'organismes à vocation transversale et intégratrice, comme l'UNIOPSS, de prendre en compte davantage qu'il ne le fait encore la fonction de veille à l'égard de la cohérence des politiques et la préoccupation de l'ensemble des besoins sociaux de chaque personne considérée comme une totalité[1]. » C'est ce que montre le chapitre suivant.

Enfin, une troisième tendance lourde pourrait affecter les politiques de cohésion sociale : depuis plusieurs années, « *l'impératif participatif*[2] », qui vise à associer les personnes bénéficiaires des politiques publiques à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques, tend à se généraliser[3].

[1] Balmary D. (2010), *Les Associations de solidarité et le changement : une question de démocratie. Faire société,* Paris, Dunod.
[2] Blondiaux L. (2008), *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
[3] Cf. chapitre 4.

Point de vue

Le système français de décentralisation en matière sociale : un état des lieux

Intervention de **Jean-Bernard Auby**

Professeur de droit public à Sciences Po, directeur de la chaire « mutations de l'action publique et du droit public », président d'honneur de l'Association française de droit des collectivités locales

Cette contribution aborde la question de la décentralisation en matière sociale sous un angle institutionnel. Elle laisse volontairement de côté d'autres approches possibles : l'approche historique, puisqu'on fête les trente ans d'existence de la décentralisation, et l'approche théorique, qui s'intéresse par exemple à l'équilibre entre égalité des droits et adaptation aux situations individuelles ou à la combinaison des politiques sociales décentralisées et des autres politiques publiques.

L'étirement naturel de la compétence d'action sociale

Le département, pilote de l'action sociale

Le creuset historique de l'action sociale n'est pas l'État mais plutôt la commune, et dans une moindre mesure l'Église. Ainsi, le principe de décentralisation de l'action sociale est acquis depuis fort longtemps. L'État s'est ensuite emparé du dossier. Les politiques sociales sont alors devenues centrales.

Par nature, l'action sociale n'est pas plus étatique que locale, et *vice versa*. Finalement, le système actuel, où le rôle du département est central, peut être considéré comme une solution médiane entre la commune et l'État.

Le département est progressivement devenu la clef de voûte du dispositif d'action sociale. Ce n'était pas le cas à l'époque de la Révolution, ni au XIX^{e} siècle, lors de la recréation des départements. Cette évolution s'explique en partie par le fait que le département est une institution de relative proximité, notamment dans les territoires ruraux.

Les réformes des années 1980 ont permis aux communes d'hériter de compétences en matière d'urbanisme, aux régions, d'une capacité d'intervention économique et aux départements, de compétences de protection sociale. Lors du second « acte » de la décentralisation, dans les années 2000, il n'était pas question à l'origine de confier de nombreuses compétences aux départements. Certains souhaitaient même qu'ils fussent supprimés. Finalement, les échelons territoriaux ont tous été conservés et les départements ont même accru leur légitimité, avec une compétence très élargie en matière de protection sociale : APA, RMI, prestations de compensation du handicap, etc.

Dès lors, le département est devenu le pilote de l'action sociale, hormis pour ce qui concerne la production des lois et règlements. Nous ne sommes pas un État fédéral, et la définition de l'action sociale est toujours l'apanage de l'État. En revanche, la mise en œuvre de l'action sociale est très largement placée sous la responsabilité du département.

La question du « bloc de compétences »

Un « bloc de compétences » a donc été constitué au niveau départemental. L'expression « bloc de compétences » est placée entre guillemets car d'autres acteurs peuvent intervenir dans des domaines qui sont réputés faire partie d'un bloc de compétences : les communes, les intercommunalités et la région notamment. C'est la raison pour laquelle la loi sur la responsabilité locale de 2004 fait appel à une autre notion, celle de « chef de file » : le département apparaît alors comme un coordonnateur. L'expérience apprend qu'en général les systèmes qui font appel à des chefs de file fonctionnent relativement mal en raison des ambitions « souverainistes » des institutions locales les unes par rapport aux autres, ambitions d'ailleurs légitimées par la Constitution, qui interdit toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre. L'encadrement ne peut donc être que minimal.

Il n'existe pas de territorialisation légale de l'action sociale comme c'est le cas pour la santé, et les cadres territoriaux des différentes collectivités sont appelés à cohabiter. Toutefois, dans certains départements, comme dans la Nièvre, une territorialisation de l'action sociale a été mise en place. Le département a considéré qu'il n'était pas pertinent de gérer de façon indifférenciée l'action sociale de tout le territoire.

Les évolutions actuelles et les interrogations sur le cadre institutionnel

Des évolutions institutionnelles graduelles

Le système est actuellement guidé par des évolutions propres aux domaines de l'action sociale. Il s'agit par exemple du renforcement de l'échelon régional dans l'appareil d'État. Au niveau global, les services régionaux de l'État ont été renforcés au détriment de l'échelon départemental. Cela pourrait créer un conflit avec l'animation départementale de l'action sociale. Par ailleurs, les Agences régionales de santé sont dotées de pouvoirs considérables ; leurs compétences couvrent le champ médical et le champ hospitalier, mais également le domaine médico-social, qui représente une part importante de l'action sociale. Les Agences régionales de santé sont également dotées de structures infrarégionales, mais pas toujours à un échelon départemental : les Pyrénées-Atlantiques, par exemple, sont divisées en deux territoires de santé.

Ces évolutions institutionnelles ont une incidence sur le fonctionnement décentralisé de l'action sociale. La réforme des collectivités locales de fin 2010 consiste à mes yeux en un duel organisé entre le département et la région. Quel que soit le « vainqueur » final, le rapport fonctionnel et financier entre les deux instances en sera transformé, et l'action sociale, qui est exercée au niveau départemental, pourrait en être affectée.

Ces évolutions sont encore peu perceptibles. Cela tend à introduire du « jeu » dans la distribution des compétences, avec des mutualisations, des délégations, des expérimentations. Il n'est pas exclu que l'action sociale soit touchée par ce mouvement.

Les obstacles possibles aux politiques décentralisées de cohésion sociale

Les aspects financiers sont un problème central de la décentralisation en matière sociale. Les dépenses sociales des départements ont quasiment triplé en dix ans, passant d'une dizaine de milliards d'euros à près de trente milliards aujourd'hui. Certaines de ces dépenses ont augmenté sous l'effet de la crise économique. Simultanément, aux yeux des départements, les recettes sont notoirement insuffisantes et trop peu dynamiques. Ils ne peuvent plus utiliser la taxe professionnelle, qui était une ressource assez flexible. Les droits de mutation immobilière sont quant à eux dépendants de l'état du marché immobilier. Enfin, la taxe intérieure sur les produits pétroliers n'est guère dynamique et son montant ne peut être maîtrisé. De nombreux départements sont donc dans une situation financière plus ou moins difficile. Certains, comme la Seine-Saint-Denis, ont même voté des budgets en déficit pour interpeller l'État. Quelques-uns ont certes contracté des emprunts « toxiques » mais leurs difficultés financières s'expliquent avant tout par le fait que les dépenses sociales – le cœur de leur budget – augmentent à un rythme nettement plus élevé que les recettes.

Le domaine de l'action sociale décentralisée est assez symptomatique des choix que nous refusons de faire dans l'organisation de notre appareil territorial. Il existe au moins quatre niveaux de collectivités : les communes, les intercommunalités, les départements et les régions. La réforme de 2010 ne change à peu près rien dans l'enchevêtrement des compétences. Sa seule vertu est de généraliser les intercommunalités. Le futur apparaît donc incertain et potentiellement désagréable, y compris pour l'action sociale.

Point de vue

Décentralisation et politiques sociales : des questions économiques et sociales à la croisée des chemins

Intervention de **Mireille Elbaum**

Professeure au Conservatoire national des arts et métiers, titulaire de la chaire « Politiques et économie de la protection sociale », présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale, ancienne directrice de la DREES (1998-2006)

Mon point de vue est celui de l'analyse économique et statistique de la place des politiques sociales décentralisées dans le vaste ensemble des politiques sociales. Sous cet angle :

- **l'analyse économique des politiques décentralisées se heurte à un ensemble de problèmes d'évaluation, dans un contexte caractérisé par l'émergence de nouveaux enjeux macro-économiques ;**
- **la décentralisation présente un caractère mouvant et instable. Les plus fortes questions aujourd'hui sont celles de l'articulation avec les autres politiques sociales et leurs acteurs. Il y a un grand besoin de clarification et de stabilisation.**

L'analyse économique se heurte à des problèmes d'évaluation, avec l'émergence de nouveaux enjeux macroéconomiques

Cadrage global

Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2009 étaient 3,3 millions, dont 1,3 million de personnes pour le RSA « socle » et 1,3 million pour l'aide sociale aux personnes âgées. S'y ajoutaient environ 300 000 bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées et de l'aide sociale à l'enfance. Elle recouvrait donc deux gros blocs et deux ensembles plus réduits.

En matière de dépenses, les 28,7 milliards d'euros de dépenses nettes se décomposaient en 6,7 milliards pour le RMI/RSA, 5 milliards pour l'APA, 6 milliards pour l'aide sociale à l'enfance et 5 milliards pour l'aide aux personnes handicapées. L'aide sociale départementale avait crû entre 2005 et 2009 de 18 % en euros constants. Elle représentait désormais 62 % du budget de fonctionnement des départements. À ces 29 milliards, il fallait ajouter 10 milliards d'action sociale relevant des communes ou de leurs regroupements.

Ces sommes paraissent importantes. Pourtant, d'un point de vue global, les collectivités territoriales, ou plus exactement ce qu'on appelle les « APUL » en comptabilité nationale (Administrations publiques locales) ne représentent que 5,5 % des prestations de protection sociale (6 % à 6,5 % quand on ajoute les subventions aux opérateurs associatifs).

Certes, cette part a doublé depuis 1990, date à laquelle elle était seulement de 2,7 %, mais cela recouvre une substitution entre le rôle des collectivités et celui de l'État. La part des administrations d'État est en effet passée de 15,6 % à 13,5 %, tandis que celle des administrations de sécurité sociale, au premier rang desquelles les caisses de sécurité sociale, est restée constante à 73 %.

Il y a donc une dynamique de substitution des collectivités territoriales à l'État mais sur une partie qui reste limitée, de l'ordre de 5 % des prestations de protection sociale. Naturellement, ce pourcentage diffère beaucoup selon les risques. Le rôle des collectivités territoriales est très important en matière de pauvreté-exclusion. Vient ensuite le risque famille, avec le rôle des communes dans l'accueil de la petite enfance.

Les objectifs de la décentralisation

Au plan microéconomique, quels furent les objectifs et les motivations de la décentralisation ? D'abord, traiter et répondre au plus près aux besoins des usagers, au moment où se sont développées des prestations qui se situent entre assurance et assistance sociale, c'est-à-dire des prestations qui allient à la fois des droits généraux et un examen localisé des situations individuelles. Ensuite, favoriser une meilleure information sur les coûts et la qualité des services et une efficience économique accrue par le rapprochement entre payeurs et offreurs de services sociaux. Enfin, à travers ce que les Anglo-saxons appellent l'*accountability* (la « reddition de comptes »), créer un lien plus étroit entre les prélèvements demandés aux contribuables et les dépenses publiques. Les dépenses sont aussi censées pouvoir être calibrées au juste nécessaire, compte tenu de cette position d'*accountability* dans laquelle se trouvent les élus et dans laquelle ne se retrouveraient ni la Sécurité sociale ni l'État central.

Des difficultés d'évaluation

Il est difficile d'apprécier à travers les éléments disponibles si ces objectifs ont ou non été atteints et peut-être encore moins s'ils sont pertinents. D'abord en raison de la multiplicité des niveaux et des domaines d'intervention. À l'aide sociale légale s'ajoute l'action sociale extra-légale ou facultative, qui peut rechercher un « effet de levier » ou une diversification tous azimuts.

Le rôle de chef de file des départements en matière de politique sociale se combine en outre avec l'action des communes, et désormais celle de leurs regroupements. Leurs dépenses d'action sanitaire et sociale représentent à peu près un quart du total des dépenses sociales des collectivités décentralisées et elles jouent un rôle essentiel dans le domaine de la petite enfance.

Les interventions communales sont à cet égard multiformes. Un élément incontournable, y compris dans les plus petites communes, est l'aide aux personnes âgées à travers une série de prestations en nature et de services d'accueil. Les aides aux personnes en difficulté sont quant à elles diverses et peuvent poser pour certains économistes un problème d'articulation « optimale » avec les minima sociaux et/ou les aides au logement.

Les organisations de l'action sociale communale sont elles-mêmes très diverses, avec un rôle plus ou moins large donné aux CCAS, mais aussi au secteur associatif qui, dans certains cas, est à l'initiative de partenariats donnant lieu à une certaine sédimentation historique.

La deuxième grande raison qui rend difficile l'appréciation des politiques sociales est le poids des structures démographiques, économiques et sociales. Ces structures jouent un rôle déterminant pour expliquer la diversité des montants et de la répartition de l'aide sociale.

Les dépenses sociales des départements s'expliquent ainsi statistiquement par leur structure par âge ainsi que par le niveau de vie de leurs habitants. Très simplement, lorsque la richesse s'élève, cela permet des dépenses sociales par habitant plus élevées parce que, d'une part, il y a des ressources fiscales plus importantes, et d'autre part, il y a moins d'attributaires de l'aide sociale, celle-ci étant surtout destinée aux personnes en difficulté.

Les travaux de l'INSEE et de la DREES sur la cartographie de l'aide sociale départementale montrent ainsi d'importants recouvrements avec la carte du vieillissement d'un côté, la carte du chômage et de la précarité de l'autre, avec des variations selon que cette pauvreté concerne avant tout les plus jeunes ou avant tout les personnes plus âgées.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de dispersion des écarts de dépenses résiduels qui refléteraient une diversité des politiques sociales locales. Mais si l'on tient compte de l'histoire économique des départements, notamment du rôle joué par les établissements pour personnes âgées ou handicapées dans des départements comme la Creuse ou la Lozère, d'une offre de services souvent prédéterminée et limitée en zone rurale, et des traditions partenariales, le rôle propre des politiques discrétionnaires apparaît assez circonscrit, sauf peut-être en matière de handicap et d'aide sociale à l'enfance où la diversité intrinsèque apparaît plus importante.

Or, à côté de ces problèmes objectifs que pose leur évaluation, les politiques décentralisées souffrent d'un déficit d'évaluation coordonnée et d'une absence de consensus sur les modalités mêmes de cette évaluation.

La loi de décentralisation de 2004 prévoit un système de remontées statistiques coordonnées mais l'idée d'une structure d'évaluation commune aux différents partenaires n'a pas été retenue. Il y a donc une multiplication d'initiatives et de points de vue. Certes, nous disposons d'évaluations approfondies sur de grands dispositifs comme l'APA ou le RSA mais il y a des points aveugles ou obscurs comme, pendant un temps, l'aide sociale à l'enfance ou encore l'aide sociale à l'hébergement.

Cette absence de consensus sur l'évaluation est bien sûr renforcée aujourd'hui par les tensions entre l'État et les départements sur le financement des politiques décentralisées.

Les tensions entre État et départements recouvrent de nouveaux enjeux macroéconomiques autour de la dynamique et du financement des dépenses

Les dépenses locales entrent dans le champ de ce qu'on appelle « les administrations publiques » auxquelles s'appliquent les engagements européens souscrits dans le Pacte de stabilité et de croissance, bien qu'elles ne relèvent pas intégralement du gouvernement.

Certes, ces engagements portent avant tout sur le déficit et la dette. Toutefois, les nouvelles règles européennes en cours de négociation sont en passe de concerner non seulement les déficits et la dette mais les prévisions de dépenses qui devraient être en phase avec « une estimation prudente de la croissance économique ». Du coup, le problème de l'évolution des dépenses locales est apparu dans les débats, à travers le gel en valeur des dotations

financières versées par l'État, dans un contexte où la réforme de la fiscalité locale diminuait la marge de manœuvre des décideurs locaux en matière de prélèvements.

Or la dynamique des dépenses sociales au niveau des départements est mue par celle des prestations de solidarité, dont les règles sont fixées au niveau national et qui sont elles-mêmes avant tout liées au vieillissement de la population et à la situation du marché du travail.

En ce qui concerne les dépenses liées au vieillissement, il n'y a pas de raison, pas plus qu'en matière de retraite ou de santé, qu'elles soient gelées en valeur même s'il est possible d'en revoir les contours. L'enjeu au contraire est de programmer dans le temps les accroissements de ressources nécessaires. Quant aux suppléments de dépenses liées à la dégradation de la situation économique et à la crise (notamment sur le RSA « socle »), elles n'ont pas vocation à se conformer à une règle d'équilibre budgétaire à l'année, puisque c'est le jeu même des stabilisateurs automatiques qui conduit par exemple l'assurance chômage et l'État à financer ces dépenses au travers de déficits conjoncturels. En enserrant les collectivités locales dans des règles plus strictes que celles imposées à l'État et à la sécurité sociale, on court alors le risque paradoxal de réduire l'action sociale décentralisée à sa partie obligatoire déterminée au niveau national, sans laisser de marge réelle aux politiques spécifiques d'action sociale facultative ou d'insertion.

Un cadre instable et mouvant qui pose la question de l'articulation avec les autres politiques sociales et les acteurs

Un cadre d'intervention des départements en mouvement continu et qui apparaît loin d'être stabilisé

Les politiques décentralisées ont d'abord été affectées par le changement des règles relatives aux prestations de solidarité, les conditions et les barèmes fixés au niveau national ayant été modifiés dans les années 2000, pratiquement chaque année.

Le passage de la Prestation solidarité dépendance à l'Allocation personnalisée d'autonomie en 2002 a multiplié par dix le nombre des bénéficiaires. En 2003, les tickets modérateurs de cette dernière ont été revus. En 2005 a été créée la prestation de compensation du handicap. Puis en 2009, bien sûr, le RSA a été généralisé avant même que les expérimentations lancées en 2007-2008 aient été évaluées et même achevées.

Élément moins connu, l'action sociale des départements est aussi directement affectée par des décisions prises par d'autres acteurs, au premier chef les partenaires sociaux quand ils modifient les règles de l'assurance chômage. Un certain nombre d'études économétriques ont montré que ses taux de couverture, qui fluctuent en fonction de la situation du marché du travail, se répercutent directement sur le nombre de bénéficiaires du RSA « socle ». Cela s'est produit massivement en 2004-2005 au moment même de la décentralisation du RMI. Il n'est pas exclu que cela se produise à nouveau, compte tenu de la diminution du taux de couverture avec l'augmentation du chômage.

Enfin, les collectivités sont bien sûr impactées par les changements apportés aux structures déconcentrées de l'État et des organismes de protection sociale. Ces changements modifient les conditions de coopération, de coordination et de partenariat au niveau local. On peut relever à ce titre le processus de départementalisation des Caisses d'allocations familiales, le

rôle accru de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en termes de programmation des financements médico-sociaux, de péréquation, d'appui aux Maisons départementales pour les personnes handicapées et enfin les effets de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la création des Agences régionales de santé par la loi du 21 juillet 2009. La création des ARS qui jouent un rôle-clé dans la régulation du secteur médico-social enserre en particulier les politiques départementales d'aide aux personnes âgées et handicapées dans des cadres de planification et de contractualisation complexes.

Cette vague de changements est loin d'être achevée. Il y a d'une part le problème posé par le basculement vers le RSA de chômeurs de longue durée touchés par la crise en 2008-2009 et d'autre part la réforme, pour l'instant en suspens, de la couverture du risque dépendance. Celle-ci introduira tôt ou tard de nouvelles modifications de l'APA et un déplacement des curseurs en matière de tarification des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) à la fois sur l'aide à l'autonomie et sur l'aide sociale à l'hébergement.

Des modifications qui reflètent des hésitations et des phénomènes d'aller-retour sur le rôle même dévolu aux collectivités décentralisées

Les compromis à l'œuvre ont largement été obtenus par superposition et par sédimentation. J'en donnerai deux exemples issus des réflexions communes de Michel Borgetto et de Robert Lafore. Au moment de la décentralisation du RMI, on a pu parler de l'émergence d'un « département providence » qui se spécialiserait en direction des publics les plus éloignés de l'emploi, l'État et les organismes sociaux contributifs conservant à la fois la couverture mais aussi l'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont les plus proches. Cette conception paraissait émerger dans le sillage des lois de 2004. Changement de cap avec le RSA, dans la mesure où l'orientation vers l'insertion professionnelle devient l'option de droit commun ; les droits et les obligations des bénéficiaires sont rapprochés, pour ne pas dire calqués, sur ceux des demandeurs d'emploi ; les départements sont de plus en plus sollicités pour la mise en œuvre directe des politiques de l'emploi.

De la même façon, la création de la CNSA et les premières réflexions gouvernementales de mai-juin 2008 sur la dépendance avaient pu laisser augurer la création d'un cinquième risque où le département aurait joué un rôle pivot, où le champ des aides à la perte d'autonomie aurait pu s'élargir à l'aide ménagère, et qui aurait pu aller jusqu'à confier aux départements la tarification et la gestion des soins en établissement. Changement de cap là aussi avec la création des ARS qui redonnent un rôle de premier plan à une régulation de type para-étatique et « désarticulent » le secteur social et médico-social pour rattacher ce dernier au secteur sanitaire, avec le pari que ce rattachement permettra de réaliser des redéploiements entre les soins hospitaliers et de longue durée.

La question majeure aujourd'hui est donc celle de l'articulation des politiques sociales décentralisées avec les autres politiques et acteurs du secteur sanitaire et social

Ce besoin d'articulation est particulièrement aigu en matière de soins aux personnes âgées. Quand je dis « *soins* », j'entends à la fois le *cure* et le *care* des Anglo-saxons. La prise en charge de la perte d'autonomie doit aller de pair avec la fluidification des filières sanitaires et médico-sociales mais aussi avec la mobilisation coordonnée des soins ambulatoires et des aides à domicile. Il me semble que ce pari est loin d'être gagné au vu de la complexité du cadre institutionnel où prennent place la CNSA, les ARS et les départements.

Le besoin d'articulation est aussi très grand pour la prise en charge des chômeurs de longue durée et des allocataires du RSA. La fragmentation du système d'indemnisation du chômage montre toutes ses limites dans la crise, avec un renvoi réciproque des responsabilités entre État, partenaires sociaux et départements.

En matière de formation, les choix régionaux doivent s'articuler avec les besoins définis par les départements, par exemple sur le sujet brûlant des aides à domicile, mais aussi en direction des publics en difficulté.

En matière d'aide au logement, l'aide sociale à l'hébergement dont on ne parlait jamais jusqu'à il y a peu interagit directement avec le fonctionnement de ces aides, à la fois pour les personnes âgées et pour les personnes handicapées.

Signalons enfin le sujet émergent de la prévention de la perte d'autonomie, dont on voit qu'il est revendiqué par de nombreux organismes : la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale de l'assurance maladie, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les collectivités qui ont, y compris à l'échelon intercommunal, un rôle majeur à jouer au niveau du logement, de l'habitat et des transports.

En conclusion, il existe sans doute un besoin très fort de clarification et de stabilisation en ce qui concerne la prise en charge des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RSA, d'une part, et sur le sujet majeur de la dépendance, d'autre part, avec le cheminement éventuel vers un cinquième risque. Cela paraît indispensable pour que les politiques décentralisées puissent déboucher sur les effets recherchés en termes d'efficience et de meilleure réponse aux besoins et pour que des évaluations soient effectivement réalisées. Encore faudra-t-il que les acteurs décentralisés puissent se confronter à des partenaires étatiques qui soient eux-mêmes stabilisés dans leurs structures et dans leurs missions. Après le mouvement induit par la loi HPST (Hôpital, Patients, Santé et Territoires) et la RGPP, il faut peut-être attendre que l'herbe repousse. Ma conviction personnelle est qu'il faudrait sans doute aussi de l'engrais pour que cette herbe repousse bien.

Point de vue

Un mouvement paradoxal : retour de l'État et renvoi vers le marché

Intervention de **Dominique Balmary**

Président de l'Union nationale des Institutions et des œuvres privées sanitaires et sociales

Une recentralisation ?

Les Agences régionales de santé créées récemment sont-elles de véritables agences ou plutôt des services déconcentrés de l'État ? Les réactions qui montent du terrain, du monde associatif, tendent à montrer que les ARS ont plutôt moins de pouvoir, moins de capacité de décision que n'en avaient hier les services déconcentrés de l'État. C'est un peu étonnant puisqu'il s'agit d'agences de santé.

Autre exemple, la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) conduit l'État, mais aussi les collectivités territoriales, à généraliser la procédure d'appel à projet. Autrement dit, la loi conduit les pouvoirs publics à cumuler les fonctions de repérage des besoins mais aussi de prédétermination de la réponse à apporter à ces besoins. Les appels d'offres s'accompagnent bien évidemment d'un cahier des charges, ce qui est normal. Ce sont les procédures usuelles des marchés publics. Mais, par rapport à l'histoire même de l'innovation sociale et à la création des services sociaux et médico-sociaux, on est dans une inversion du processus traditionnel. La plupart du temps, l'initiative partait du terrain, parce que les citoyens de base avaient repéré un besoin en matière de vieillesse, de handicap, de famille. Ils commençaient à monter leur affaire puis allaient voir les élus locaux et les représentants de l'État pour leur demander de les aider à réaliser leur projet.

On est ici en train d'inverser le mouvement. C'est l'État qui se donne le droit, certes après de multiples consultations et l'établissement de plans divers et variés, de décider la nature du besoin et la façon les opérateurs vont devoir y répondre. On est dans un début de relation très transformée avec la puissance publique par rapport à ce que nous avons connu dans le passé.

Enfin, le signal qui a été donné aux collectivités locales en matière fiscale est franchement en contradiction avec l'esprit de la décentralisation. Les collectivités locales ont beaucoup perdu en autonomie fiscale et par conséquent financière avec la suppression de la taxe professionnelle et ce qui leur reste de certains impôts.

Renvoi vers le marché

Ce mouvement de retour de l'État s'accompagne dans le même temps d'un mouvement de renvoi vers le marché de nombreuses actions dans le domaine social.

J'en veux pour preuve la disparition dans la loi HPST du secteur dit « PNL » (Privé non lucratif) ou « PSPH » (Participant au service public hospitalier), c'est-à-dire les établissements hospitaliers qui étaient sous la forme associative et qui bénéficiaient d'un statut particulier, avec des contraintes particulières, mais aussi des avantages particuliers. On nous avait promis au départ de l'élaboration de la loi HPST que ce statut très utile et qui représente tout de même près de 20 % de l'ensemble de l'offre hospitalière dans ce pays, serait préservé. Il n'en a rien été. Et aujourd'hui, les appels d'offres que passent les ARS en matière sanitaire s'adressent aussi bien au secteur non lucratif qu'au secteur lucratif, ces deux secteurs étant par conséquent mis en concurrence.

Le monde associatif ne refuse pas la concurrence mais il considère que les critères économiques et financiers qui sont le plus souvent mis en avant par l'administration ne sont pas les seuls critères qui devraient être pris en compte.

Ce renvoi vers le secteur lucratif nous fait craindre aussi qu'il y ait *in fine* une sorte de ségrégation par l'argent. Le secteur lucratif sera de plus en plus sollicité. Il l'est déjà beaucoup dans le secteur de la vieillesse, il l'est dans le domaine de l'accueil de la petite enfance et dans d'autres domaines encore. Dans le même temps, les crédits de l'État et les crédits des collectivités territoriales seront révisés à la baisse. Les moins vulnérables seront convenablement traités par le secteur lucratif, mais tout le reste, le secteur associatif en particulier, qui a pour vocation de s'intéresser aux plus fragiles, va manquer cruellement des crédits nécessaires pour aider et accompagner ces personnes.

En somme, la recentralisation permet de façon assez paradoxale de privatiser une partie du social. Ce qui permet d'accompagner et d'appuyer – d'une manière assez peu visible mais tout à fait efficace et réelle – la politique de lutte contre les déficits et le désendettement. Nous n'y sommes pas opposés dans les principes, mais sur la méthode employée, nous avons des choses à dire.

Point de vue

En finir avec l'enchevêtrement des compétences

Intervention d'**Étienne Pinte**

Député honoraire, président du Conseil national des politiques de lutte contre les exclusions (CNLE)

L'expérience des élus est celle d'une absence de visibilité dans les compétences de chacune des collectivités territoriales et nationales, d'une multiplicité des interlocuteurs, d'un enchevêtrement des compétences, voire de doublons dans les responsabilités des différentes collectivités territoriales et des services décentralisés. De nombreuses réunions sont nécessaires pour coordonner tout le monde, il faut beaucoup de temps pour transmettre les informations, pour prendre les décisions, les faire valider et appliquer.

Avant les lois de décentralisation, la grande espérance des collectivités territoriales était qu'on en finisse avec les financements croisés. Les collectivités territoriales et leurs élus souhaitaient clarifier les compétences et rendre les procédures plus claires et transparentes. En fait, sauf dans le cadre de l'enseignement où la répartition des compétences s'est accomplie de manière exemplaire entre l'État, la région et les communes, les procédures et les financements croisés perdurent.

Les lois de décentralisation ont donné compétence, dans le domaine social en particulier, au département mais, bien entendu, c'est l'État qui fixe la règle selon laquelle les attributions et les prestations doivent être gérées par les départements. Le problème est que les crédits d'État délégués ne sont pas à la hauteur des dépenses pour assurer l'application de la loi.

S'agissant du RSA, nous nous heurtons dans mon département des Yvelines à une articulation problématique entre le local et le départemental dans la définition des rôles et des fonctions en matière d'insertion. Et les procédures s'alourdissent à chaque réforme. Ainsi, l'obligation de signer un contrat d'engagement pour chacun des conjoints dans un couple a considérablement alourdi la charge des départements en matière de RSA.

En matière de formation, ce sont les régions qui ont la compétence. Les Conseils généraux estiment à l'heure actuelle l'offre insuffisante ou mal adaptée à leur public.

Les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion ne fonctionnent pas bien et souvent pas du tout. Les Conseils généraux craignent de voir leurs dépenses sociales augmenter, ou que leur soient imputés de nouvelles charges. De ce fait, ils ne s'impliquent pas ou peu dans ces plans.

Par ailleurs, les lois de décentralisation n'ont rien prévu en ce qui concerne le rôle des communes. Un CCAS doit mettre en œuvre l'application des lois et règlements, relevant de ce

qu'on appelle « les prestations légales ». Mais les CCAS, donc les communes, ont également la possibilité d'offrir des prestations extra-légales, dites facultatives. On observe alors dans les départements une grande différence entre ceux où les communes ont la possibilité, en raison de leurs moyens, de faire plus et ceux où malheureusement les communes sont obligées de faire moins. Il y a besoin d'un système de péréquation.

Point de vue

Va-t-on vers la recentralisation ou vers la privatisation du social ?

Intervention de **Michel Borgetto**

Professeur de droit de l'aide et de l'action sociale à l'université Paris I-Panthéon Sorbonne

Trente ans après l'acte premier de la décentralisation, le bilan est mitigé. Certes le législateur s'est efforcé de rationaliser les règles de compétences et de favoriser une meilleure gestion du social. Cependant, de nombreux problèmes restent en suspens. Certains sont anciens, d'autres nouveaux.

Parmi les problèmes anciens, régulièrement pointés par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et par la Cour des comptes, trois sont particulièrement importants :

- **les disparités territoriales qui résultent de moyens financiers très inégaux entre les collectivités. Ces disparités n'ont pas jusqu'à maintenant été réduites par les mécanismes de péréquation financière ;**
- **la clarification incomplète dans la répartition des compétences. L'État a conservé des compétences dans certains domaines, en concurrence soit avec la région (cas de la formation des travailleurs sociaux), soit avec le département (cas du financement des ESAT, Établissements et services d'aide par le travail) ;**
- **la grande hétérogénéité des ressources dont disposent les collectivités. Ces ressources proviennent des dotations de l'État, de fractions d'impôts nationaux, des produits de la fiscalité locale.**

Cependant, le problème le plus aigu tient aujourd'hui à la situation financière catastrophique dans laquelle se trouvent un grand nombre de départements. Cette situation est liée à la montée en puissance continue de trois grandes prestations qui pèsent de plus en plus sur le département : l'APA, la Prestation de compensation du handicap (PCH) et le RSA.

Cette situation s'explique notamment par l'absence d'obligation pour l'État, en cas de transfert, de création ou d'extension de compétences, de mettre en place un dispositif de compensation financière glissante, au terme duquel les recettes varieraient en fonction de l'évolution des dépenses. Cette situation est grave dans la mesure où un nombre accru de départements se voient contraints pour faire face à l'augmentation de leurs charges d'alourdir la fiscalité locale ou de réduire leurs engagements financiers dans le champ de l'action sociale, c'est-à-dire là où leur intervention est facultative.

Cette situation est grave également dans la mesure où un nombre accru de départements sont de plus en plus réticents à l'idée de devoir supporter intégralement la charge de ces

prestations alors qu'ils ne disposent pas des compétences permettant d'en maîtriser le volume et le coût. Un certain nombre de départements, considérant que ces prestations (APA, RSA, PCH) sont des prestations de solidarité nationale, estiment même qu'il incombe à l'État de les prendre en charge intégralement.

Face à ces difficultés financières, il se pourrait que les politiques publiques en matière sociale soient contraintes de naviguer entre deux pôles antagonistes. D'une part, une recentralisation du social, l'État étant invité à prendre en charge des prestations assumées aujourd'hui par le département. D'autre part, une privatisation du social, le marché *via* les assurances, les mutuelles et la prévoyance venant prendre le relais d'une solidarité publique réduite *a minima*. Il est fort possible que ce qu'il adviendra demain se situera à mi-chemin de ces deux pôles antagonistes.

Chapitre 10

La coordination des différents niveaux territoriaux
L'exemple de la politique de lutte contre l'exclusion sociale

Raphaël Slama
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

Le renforcement de la cohésion sociale dans le cadre des politiques sociales passe nécessairement par l'analyse du rapport au territoire. La cohérence des approches, la complémentarité des rôles ne sont en effet pas toujours au rendez-vous, ce qui nuit à la qualité et à l'efficacité de l'action sociale.

1 ■ L'approche par l'articulation des différents niveaux de territoire : de quoi parle-t-on ?

Que recouvre au juste la notion de territoire ? Le territoire des politiques sociales peut s'analyser à différents niveaux :

- le territoire politico-administratif, celui des compétences dévolues aux collectivités publiques ;
- le « territoire du social », celui des personnes et de leur interaction avec leur environnement ;
- le territoire opérationnel de l'action en réponse aux besoins sociaux.

Le premier niveau d'analyse concerne le cadre politico-administratif, c'est-à-dire les compétences dévolues aux collectivités publiques par les lois de décentralisation qui confient aux départements le rôle de coordination des actions menées sur leur territoire.

Cette fonction de chef de file attribuée au département, sans être toujours remise en cause dans ses intentions, est fréquemment critiquée car elle serait, du point de vue juridique, « ambiguë et sans réel contenu »[1]. Pour Gilles Frigoli,[2] elle ne serait pas stabilisée dans son fonctionnement, notamment dans le domaine de l'insertion.

[1] Cour des Comptes (2009), *La conduite par l'État de la décentralisation*, Rapport public thématique, Paris, La Documentation française.
[2] Frigoli G. (2010), « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales,* n° 162.

Le second niveau est moins précisément défini. C'est celui de la personne en difficulté, « le territoire du social » qui, selon Thierry Paquot, recouvre « l'inscription spatiale des effets sociaux de l'interaction entre des individus situés et localisés. Ce territoire est donc un résultat, une conséquence de causes à recenser et à analyser. Ce territoire exprime un "mal-être", un "malaise", un "dysfonctionnement", une "déliaison" d'un individu qui ne sait plus où se trouvent ses propres frontières »[1]. Pour le dire du point de vue des politiques sociales, ce territoire est d'abord l'espace de la rencontre, de l'accueil et de la prise en compte des problèmes les plus urgents de la personne.

Le dernier niveau d'analyse, c'est le territoire opérationnel, celui de l'action, des ressources en réponse aux besoins sociaux. Il n'y a pas toujours convergence entre « territoire du social » et territoire d'action. C'est particulièrement le cas pour les zones fragiles comme les quartiers de la politique de la ville ou les zones rurales dévitalisées, lesquelles cependant sont aussi des lieux privilégiés de mobilisation des personnes et de co-construction de projets sociaux.

D'un niveau territorial à l'autre, comment éviter les ruptures ? La question d'une approche territoriale des politiques d'insertion dans une perspective de renforcement de la cohésion sociale servira de fil conducteur à ce chapitre.

Les dispositifs d'insertion mis en œuvre dans le cadre du RMI puis du RSA d'une part, et ceux liés à la question de l'hébergement/logement d'autre part, ont un rôle structurant dans cette optique.

Le territoire : un enjeu majeur dans l'approche par la cohésion sociale des politiques sociales

Dans les étapes qui jalonnent l'approche par la cohésion sociale des politiques sociales, la mise en place de la politique de la ville a constitué un temps fort de reconnaissance, à travers l'émergence de la notion de développement social local, à savoir « un processus coordonné qui intègre trois axes de développement sur un même territoire : le développement des personnes, le développement des solidarités et le développement participatif des organisations du territoire. Son efficacité repose sur la mobilisation des personnes et des familles dans des formes d'actions collectives ».[2]

La loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 est un autre temps fort. Elle marque la fin du passage de la cohésion sociale du statut de concept sociologique à celui de notion politique. Le plan de cohésion sociale porté par Jean-Louis Borloo s'articulait autour de trois axes : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Il renvoyait à une approche de la cohésion sociale articulée entre différents champs ou domaines de vie sur la base d'une approche territoriale locale associant l'État et les collectivités locales à travers la signature de chartes territoriales de cohésion sociale. L'intérêt de la mise en œuvre de cette perspective s'est progressivement imposé mais ses modes d'organisation se cherchent encore et restent dépendants des « scènes locales », à savoir les multiples manières dont les acteurs locaux s'agencent et se coordonnent.

[1] Paquot T. (2011), « Qu'est-ce qu'un territoire ? », *Vie sociale*, n° 2.
[2] Barreyre J.-Y. et Bouquet B. (dir.) (2006), *Nouveau Dictionnaire critique d'action sociale,* Paris, Bayard.

L'enjeu majeur de la construction d'une politique locale d'insertion tient, selon Élisabeth Maurel, à la capacité d'une collectivité à articuler la mise en œuvre des compétences légales dont elle est porteuse avec le développement de projets territoriaux ascendants, porteurs d'un développement collectif et d'une identité territoriale[1].

Dans le cas de la politique de ville comme dans celui du Plan de cohésion sociale, le contrat est l'instrument privilégié de mise en synergie des partenaires, qui permet un diagnostic partagé des besoins, la définition et l'organisation des moyens, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre.

L'expérimentation « Convergences » (RSA) à Nancy et Couronne et la mise en œuvre de la stratégie « Logement d'abord » à Valenciennes

Il est intéressant de constater qu'émerge, à l'échelle d'un bassin de vie, une politique d'insertion. Dans les deux cas retenus, il s'agit de la territorialisation d'une politique coordonnée au niveau départemental, soit par le Conseil général, soit par l'État. Ces deux dispositifs sont confrontés au même impératif : accueillir des publics ayant des situations sociales hétérogènes au regard de leur insertion. Ils doivent aussi répondre aux mêmes questions : comment organiser cet accueil ? Où ? Par qui ? Avec quelle visée ?

D'emblée, la question de l'orientation est posée et avec elle, celle d'un accompagnement cohérent et en continu qu'il s'agit d'organiser avec les partenaires pour surmonter les difficultés de tous ordres des personnes concernées (santé, soutien moral, garde d'enfants, ressources, mobilité, etc.).

Enfin, dans les deux cas, si l'ambition est affichée, l'objectif peut être difficile à atteindre, soit que la situation des personnes ne le permette pas aisément, soit aussi, et parfois surtout, que les ressources nécessaires – l'emploi ou le logement adapté – ne soient pas aisément disponibles. Cependant, la stratégie adoptée – qu'on pourrait appeler dans un cas « L'emploi d'abord », en écho à l'autre, « Logement d'abord » – est censée jouer un rôle structurant permettant l'organisation d'une véritable politique locale.

2 ■ La décentralisation du RMI et le passage au RMA et au RSA : une évolution emblématique de la solidarité et de l'insertion

La phase II de la décentralisation a mis en exergue la notion de proximité dans les politiques sociales qui concourent à l'insertion des publics en difficulté. Le débat sur la responsabilité de l'insertion du RMI – affaire d'État et relevant de politiques nationales de solidarité ou d'inscription au sein des politiques locales de solidarité et de développement – a de ce point de vue une valeur emblématique. Selon Gilles Frigoli, « l'attribution du pilotage intégral du RMI au département en 2003 constitue un moment charnière dans l'affirmation progressive de l'autorité de la collectivité départementale. Et la consécration par le législateur, quelques mois plus tard, du

[1] Maurel É. (2007), *« Les dynamiques territoriales de l'action sociale »*, *in* B. Bouquet, B. Madelin et P. Nivolle, *Territoires et action sociale*, Paris, L'Harmattan.

statut de chef de file de celle-ci pour l'action sociale peut s'interpréter comme une manière de donner une base juridique claire à un leadership qui s'exerce de fait »[1].

Parallèlement, la décentralisation du RMI puis le passage du RMI au RMA et au RSA sont emblématiques d'un mouvement de fond qui va au-delà d'un simple transfert de compétences, selon Carole Tuchszirer et Anne Eydoux qui constatent que « la définition de la "solidarité publique" a évolué au fil du temps et des alternances politiques, accompagnant un processus lent de décentralisation »[2].

Quel partage des rôles entre l'État et les collectivités ?

*Intervention de **Carole Tuchszirer**, chercheuse au Centre d'études de l'emploi*

« Quelle est l'étendue de la solidarité que le département peut prendre en charge ? Il y a certes une solidarité qui relève effectivement de l'échelle départementale, mais ne faut-il pas conjointement qu'une action de solidarité nationale vienne de l'État, en appui à l'action décentralisée des départements ? Et ce, notamment dans le champ des politiques publiques, y compris du côté des partenaires sociaux dans l'évolution du régime indemnitaire, dont le rétrécissement a contribué à l'hétérogénéité des publics qui aujourd'hui s'adressent aux départements pour assurer leur accompagnement »

L'importance croissante donnée à **l'objectif d'insertion professionnelle** à travers le RMA puis le RSA déplace le curseur vers la notion de solidarité active, « qui ne repose pas seulement sur l'État, mais mobilise l'ensemble des corps sociaux et des collectivités locales »[3]. Favoriser le retour à l'emploi des allocataires du RMI ou du RSA, une population dont l'hétérogénéité est souvent soulignée, suppose de mobiliser toute une gamme de compétences face à leurs difficultés, allant du faible niveau de qualification aux problèmes de santé, en passant par les contraintes familiales ou de logement. Les départements ont ainsi à faire intervenir d'autres acteurs, d'autres compétences que les leurs.

L'accompagnement vers l'emploi a aujourd'hui un rôle majeur, ce qui renouvelle la gouvernance du dispositif et se traduit par la mise en place des Programmes territoriaux d'insertion (PTI) et la place centrale confiée à Pôle emploi. Des interrogations se font jour quant au rôle du département : est-il le mieux placé pour construire ce large partenariat local à travers les PTI ? Quelle en est la légitimé, à défaut d'autorité juridique ? Quelles sont ses relations avec les acteurs centraux du territoire, les autres collectivités locales, Pôle emploi, la CAF ? Ces autres acteurs constituent-ils des partenaires ou des prestataires du Conseil général ?

[1] Frigoli (2010), *op. cit.*
[2] Anne Eydoux et Carole Tuchszirer ont analysé cette évolution aux travers des débats parlementaires qui ont présidé, de 1988 à 2008, à l'élaboration des trois dispositifs de soutien au revenu d'insertion : le RMI, le RMA et le RSA. Une synthèse de cette étude a été publiée dans le n° 8 du 4 pages du Centre d'études de l'emploi de juin 2011 sous le titre « Du RMI au RSA : la solidarité et la décentralisation en débats ».
[3] Martin Hirsch, séance du 25 novembre 2008 d'examen de la loi portant création du RSA, Paris, Assemblée nationale.

L'exemple de l'expérimentation « Convergences » en cours à Nancy et Couronne permet d'illustrer les réponses possibles à ces interrogations. Trois questions seront abordées pour analyser cette initiative :

- en quoi l'expérimentation « Convergences » à Nancy et Couronne a-t-elle modifié l'organisation territoriale de la politique d'insertion ?
- comment permet-elle de prendre en compte la complexité des besoins de l'usager : l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement ?
- les compétences politico-administratives sont partagées entre différentes autorités : comment le département assure-t-il la fonction de coordination ?

L'expérimentation « Convergences » à Nancy et Couronne : un réseau d'appui et de coopération territoriale

L'objectif stratégique de l'expérimentation est de tester un nouveau dispositif d'accompagnement vers et dans l'emploi. Il vise 1 000 bénéficiaires du RSA en trois ans sur le territoire de Nancy et Couronne. Au-delà, il s'agit d'une démarche expérimentale portant sur le champ de la sécurisation des parcours professionnels. L'expérimentation est présentée comme un « laboratoire » dont l'objectif est de faire évoluer les pratiques professionnelles pour travailler mieux, autrement.

Les objectifs opérationnels visés par l'expérimentation sont les suivants :

- favoriser les rapprochements d'expertises pour permettre une approche globale et pluridisciplinaire de l'accompagnement ;
- créer un réseau de ressources opérationnelles d'appui et de facilitation apportant une réponse ou une solution sur des thèmes variés autour des freins à l'emploi (gardes d'enfants, mobilité, démarches administratives, accès à Internet, etc.) ;
- structurer une chaîne de services qui permettent aux bénéficiaires du RSA d'être accompagnés vers et dans l'emploi sans rupture après une phase de redynamisation ;
- mettre le bénéficiaire au cœur du projet ;
- assurer une approche globale de l'accompagnement jusque dans l'emploi[1].

3 ■ La stratégie du « Logement d'abord » : le parcours de l'urgence à l'insertion vu du local

La stratégie du « Logement d'abord » est le fruit d'une volonté politique nationale forte de l'État qui en assure le pilotage aux différents niveaux territoriaux. Les principes et les missions assignées sont clairement énoncés. Dès lors, on peut s'interroger sur la latitude laissée aux acteurs locaux pour s'organiser à leur initiative et selon leur lecture des besoins et des ressources locales.

[1] Présentation issue des données de l'évaluation en cours de l'expérimentation « Convergences » réalisée par Sandrine Gineste de BPI Groupe.

La stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées : « Le logement d'abord »

Les objectifs de la stratégie :

- réduire significativement le nombre de personnes à la rue ;
- replacer les personnes au cœur du dispositif, de façon à mieux prendre en compte leurs besoins dans une logique globale d'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, emploi, etc.) et à leur apporter la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement ;
- renforcer le pilotage du dispositif, en rénovant les rapports entre l'État et les opérateurs ;
- optimiser et rationaliser les moyens.

Quatre objectifs président à la création des « Services intégrés de l'accueil et de l'orientation » (SIAO)[1] :

- simplifier les démarches d'accès à l'hébergement ou au logement, qu'il soit ordinaire ou adapté pour les personnes sans domicile ou risquant de le perdre ;
- traiter avec équité les demandes en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante ; orienter la personne en fonction de ses besoins et construire des parcours individualisés d'insertion ;
- coordonner les différents acteurs, de la veille sociale jusqu'au logement, et améliorer la fluidité entre l'hébergement et le logement ;
- participer à la constitution d'observatoires locaux, afin de mieux évaluer les besoins et les réponses apportées.

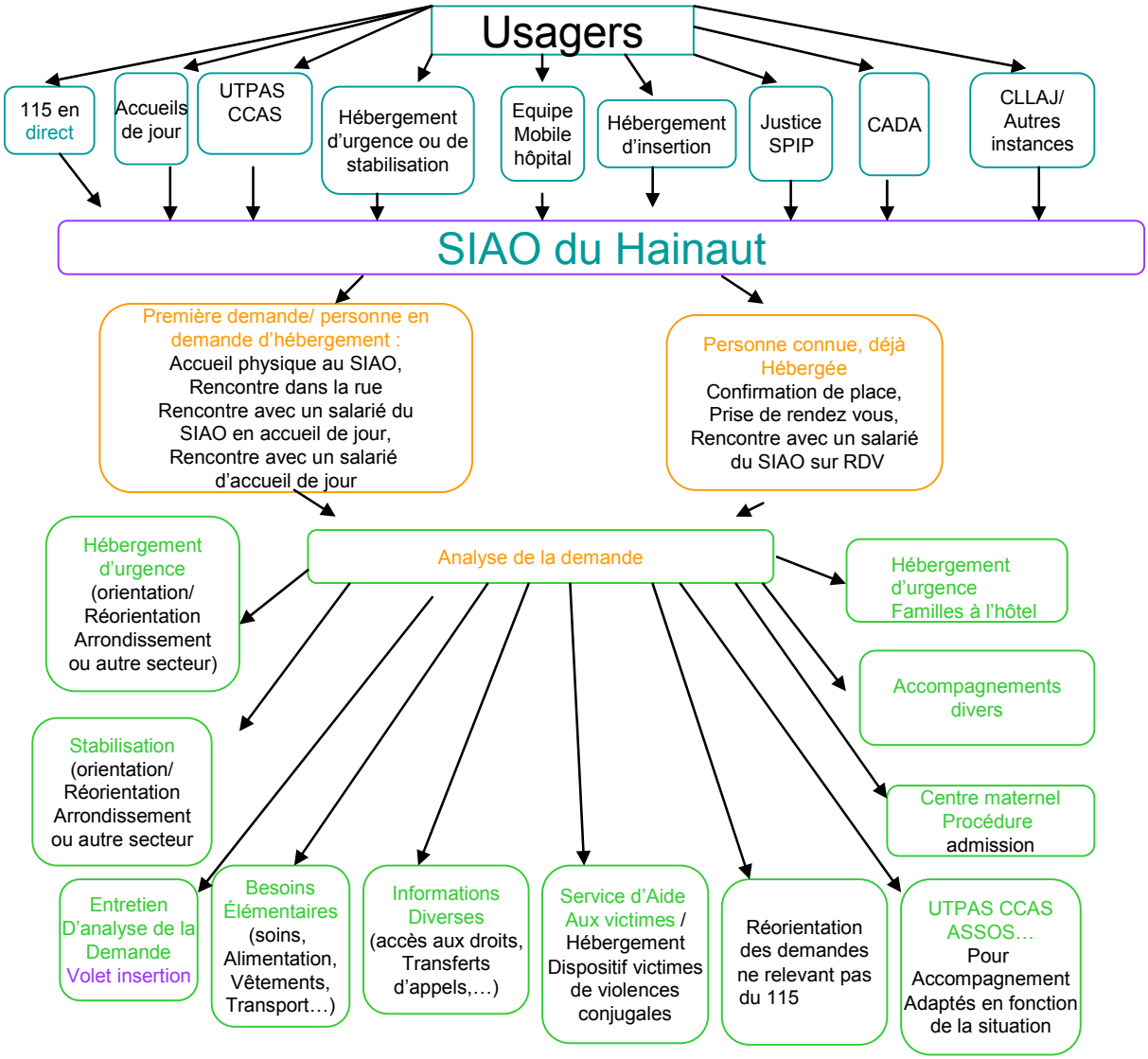
L'analyse de la mise en œuvre du Service d'information d'accueil et d'orientation (SIAO), pièce maîtresse de l'organisation de la stratégie du passage de l'urgence à l'insertion, est riche d'enseignements et de questions. À l'exemple de celui du Hainaut à Valenciennes, le schéma de son organisation donne une idée de la complexité et de l'importance des partenaires qui en sont parties prenantes. La notion de guichet unique qui préside à son fonctionnement est celle que l'on retrouve dans nombre de politiques sociales. Il s'agit en fait d'une organisation en réseau des acteurs censée unifier, simplifier et rationaliser la prise en compte des besoins.

Trois questions méritent d'être posées sur cette expérimentation :

- quelle peut être la déclinaison territoriale de la stratégie du « logement d'abord » sur le département du Nord ?
- en quoi la création du SIAO – plateforme de coordination et de coopération entre les collectivités territoriales, l'État et les associations – a-t-elle amélioré l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des personnes ?
- entre l'État et les collectivités locales, quelle est place des associations dans la politique d'hébergement-logement ?

[1] Voir circulaire du secrétaire d'État chargé du Logement du 8 avril 2010.

La stratégie « Le logement d'abord » :
schéma d'organisation du SIAO du Hainaut à Valenciennes



Conclusion

La réalisation d'une politique territoriale d'insertion qui accompagne la solidarité nationale en direction des personnes en grande difficulté est difficile à atteindre. Elle constitue cependant un objectif indispensable, qui répond à une aspiration à la reconnaissance sociale et à une pleine et entière citoyenneté pour les personnes en situation de fragilité économique et sociale.

Cet objectif est partagé par l'ensemble des acteurs qui contribuent à la politique d'insertion (collectivités territoriales, CAF, CCAS, associations, Pôle emploi, etc.) à travers la construction de partenariats entre les structures, comme entre les différents services au sein d'une même structure, à l'exemple du Conseil général de Meurthe-et-Moselle.

Quelle organisation administrative pour les politiques d'insertion ? L'enjeu de la transversalité

*Intervention de **Jérôme Lesavre**, directeur de l'insertion au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*

« Indissolublement liée à la territorialisation des politiques publiques, la notion de transversalité se traduit dans le domaine de l'insertion par un programme budgétaire transversal. Du point de vue de l'organisation du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, la Direction de l'insertion est la seule direction thématique qui ne soit pas rattachée à une direction générale adjointe (DGA), mais au directeur général des services. Et ce, pour éviter de lui donner une connotation soit DGA solidarité, soit DGA emploi, et pour imprimer l'idée que l'insertion est une finalité de l'ensemble des services du département. Que l'on travaille au transport, à la culture, dans les collèges, il s'agit de concourir à l'insertion et, prioritairement, à celle des allocataires du RSA. Et cela se traduit dans un programme budgétaire spécifique alloué à chaque service correspondant à une enveloppe de 200 000 euros par politique publique qui ne sont débloqués que si le service prouve que la dépense a un impact sur l'insertion des allocataires du RSA. Au total, ce programme budgétaire fonctionne bien et mobilise aujourd'hui 2 millions d'euros. Il a été intégralement dépensé en 2011. »

Dans cette optique, l'organisation et les modalités de l'accompagnement des personnes sont les éléments structurants d'une politique territoriale d'insertion. Dans les exemples présentés, cet accompagnement s'appuie sur un contrat passé avec la personne, la mise en place d'un suivi personnalisé par un référent et des outils de bilan et de partage d'information du parcours d'insertion entre les acteurs et les structures locales.

Au regard de tous ces facteurs, on peut s'interroger sur le niveau territorial pertinent d'une politique d'insertion : entre bassin de vie et bassin d'emploi, quel espace pour le « bassin de cohésion sociale » ? Le rôle de chef de file du département doit s'exprimer pleinement dans la définition de territoires pertinents qui s'organisent à partir des « territoires du social », en articulant les territoires politico-administratifs et les territoires opérationnels, ceux des ressources en réponse aux besoins sociaux.

Point de vue

L'apport du monde associatif à l'amélioration des politiques territoriales de cohésion sociale : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais

Intervention de **Francis Calcoen**

Président de l'URIOPSS (Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux) du Nord-Pas-de-Calais, il a également siégé pendant neuf ans au Conseil de développement de Lille Métropole

L'articulation entre les territoires

Trois types de territoires ont été identifiés : le territoire politico-administratif, le territoire dit du social, qui est en fait le territoire vécu par les personnes, et le territoire opérationnel de l'action. Les associations très naturellement s'intéressent au territoire du social (vécu) et au territoire opérationnel de l'action. Ce sont leurs entrées de départ. Mais elles rejoignent le territoire politico-administratif, même si elles n'ont pas nécessairement d'intervention sur le territoire géographique que recouvre ce niveau politico-administratif. Elles le rejoignent parce qu'elles doivent bien inscrire leur action dans le cadre des politiques publiques. Mais aussi parce qu'elles-mêmes peuvent s'organiser entre elles dans ces territoires. N'oublions pas, enfin, la connaissance du territoire que possèdent les associations. Elles ont cette capacité, bien que toujours partielle, de réduire les ruptures entre les populations, alors que, le plus souvent, les dispositifs et les politiques les classifient et les séparent.

L'association peut contribuer à l'interaction entre ces différents niveaux de territoires. La mise en place du Système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dans la métropole lilloise en fournit un exemple intéressant. Il y avait un seul SIAO préalablement. Les partenaires publics, l'État et derrière lui les communes, ont à un moment souhaité qu'il y ait deux SIAO, pour couvrir les deux versants classiques de la métropole lilloise : le versant nord-est et le versant lillois. Cette idée a été remise en cause à partir d'un travail des associations avec les partenaires publics qui a abouti à maintenir l'option d'un seul SIAO. Mais ce choix a eu aussi un impact sur l'action des associations : elles ont décidé de s'impliquer davantage qu'elles ne le faisaient sur le versant nord-est. Le poids des associations est réel – l'appel d'offres a été discuté et modifié – même dans la définition des territoires d'action d'une politique. Autre exemple, l'implication dans les démarches de développement social local menées avec le Conseil général du Nord et qui ont été initiées au sein de cette structure départementale, le CDCDS (Conseil départemental consultatif du développement social). Ces démarches se sont inscrites dans les différents territoires en articulation entre le niveau départemental et le territoire infra-départemental.

L'articulation entre les politiques

Dans les champs de l'hébergement et du logement, il existe de nombreux dispositifs d'interventions spécifiques et d'instruments d'organisation des politiques, comme le Plan départemental d'aide au logement des personnes démunies (PDALPD), le Fonds de solidarité logement (FSL), le Droit au logement opposable (DALO), ainsi que de multiples acteurs.

Que peuvent faire les associations dans ce contexte ? Elles participent en général à la concertation menée dans toutes ces instances et dispositifs. Parviennent-elles à faire le lien entre ces différents lieux ? C'est très souvent le cas dans la mesure où ce sont généralement les mêmes associations qui y siègent. Elles parviennent ainsi, tant bien que mal, à contribuer à construire de la cohérence.

Il n'en demeure pas moins qu'il y a encore une rupture trop forte entre l'action en matière d'hébergement et les politiques de logement mises en œuvre sur les territoires par les communes et surtout les EPCI (Programme local de l'habitat) et ce même si les EPCI, comme c'est le cas en Nord-Pas-de-Calais, sont aussi délégataires de l'aide à la pierre au nom de l'État. Les associations sont là aussi présentes dans les lieux de réflexion en amont de la construction des politiques de logement des territoires. Cela a été le cas de beaucoup d'associations en région Nord-Pas-de-Calais. Elles sont d'ailleurs présentes dans d'autres lieux, dans un Conseil de développement, par exemple. Le lien entre hébergement et logement interroge les associations elles-mêmes. La politique du « Logement d'abord » interpelle les associations dans leur mission d'accompagnement des publics. Il s'agit d'une vraie question qui fait l'objet d'expériences et constitue un travail qui reste en chantier.

En ce qui concerne l'articulation entre politiques, le point essentiel porte sur le lien avec la politique d'insertion professionnelle. Ainsi, lors de la mise en place du RSA, les structures associatives, notamment la FNARS et l'URIOPSS dans le département du Nord, ont d'emblée alerté les pouvoirs publics pour critiquer, sur la base de l'expérience acquise avec le RMI, la dichotomie entre accompagnement vers l'emploi et accompagnement social. Les associations n'ont pas été écoutées dans un premier temps ; elles le sont davantage maintenant. Ce rôle d'interpellation des associations reste modeste, ses effets varient d'un cas à l'autre et n'interviennent parfois qu'avec deux ou trois ans de retard.

La question de la santé est très souvent évoquée dans les lieux d'accueil et d'hébergement. Il existe des programmes et des actions spécifiques, mais sans qu'apparaisse le lien avec la politique en construction de l'Agence régionale de santé. C'est pourquoi, six mois avant la création officielle de l'ARS en région Nord-Pas-de-Calais, l'URIOPSS a pris l'initiative de mettre en place un lieu de concertation. Cette démarche a permis au monde associatif de se concerter sur ses modes de représentation dans les différentes instances, de réfléchir collectivement à la mise en place de l'ARS, et surtout de travailler sur les schémas et le Programme régional de santé (PRS). À ce titre, un important travail a été entrepris pour relier le volet prévention aux deux autres volets.

Entre État et collectivités territoriales : quelle place pour les associations ?

Le monde associatif met du lien entre ces deux grands acteurs publics mais aussi entre les collectivités locales elles-mêmes, c'est-à-dire entre Conseil général et EPCI, parfois sans vraiment réussir. Par exemple, le Conseil général du Pas-de-Calais a développé des contrats

avec les EPCI. Nous avons souhaité, non pas être partie prenante aux contrats, mais participer au débat sur leur mise en œuvre, sans succès jusqu'à présent. Autre exemple, dans un futur très proche, les contrats locaux de santé seront mis en place selon la volonté du directeur de l'ARS Nord-Pas-de-Calais. Là encore, nous souhaitons que cela ne se fasse pas uniquement entre les acteurs publics.

L'impératif pour les associations, au regard de leurs missions, c'est la nécessité de garder leur liberté d'expression qui est une condition pour répondre à l'exigence de confrontation et de coopération avec les autres acteurs.

Point de vue

Réflexions sur la territorialisation des politiques d'insertion

Intervention d'**Élisabeth Maurel**

Sociologue, ingénieure de recherche au laboratoire Pacte-Cerat de l'Institut d'études politiques de Grenoble

La politique de développement local : une nécessité pour répondre au manque d'offre

Le manque d'offre

Il est évident que l'on se heurte aux difficultés causées par le manque d'offre d'emploi et de logement, d'où l'importance de concevoir des politiques territoriales entre les différents acteurs, centrées d'abord sur la production de ces biens de base.

La politique territoriale devrait être d'abord une politique de développement local pour essayer d'atténuer cet écart entre l'objectif et l'offre réelle. À cet égard, sans être du tout critique vis-à-vis de toutes les expérimentations et de tous les efforts faits pour assurer un accompagnement le plus adapté possible aux besoins des personnes, je considère que la politique territoriale d'insertion – que je préférerais appeler « de développement » – doit se structurer d'abord sur la manière de développer des actions qui permettent d'offrir de l'emploi et du logement.

Le manque de moyens financiers

La situation dramatique des collectivités locales a des répercussions concrètes et visibles sur les politiques d'insertion. Il y a de multiples situations personnelles très complexes qu'il faut pouvoir prendre en compte. Quant aux débats sur la notion d'accompagnement global, sur l'articulation des interventions, ils forcent à se demander à quel moment on en finira avec la multiplicité des accompagnements : l'accompagnement hors les murs des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, l'accompagnement fait par les travailleurs sociaux des Conseils généraux, ceux des Centres communaux d'action sociale, etc.

Les difficultés à résoudre sont importantes, mais si on se donnait les moyens – peut-être est-ce parfois utopique – de réellement mettre en œuvre une politique du « Logement d'abord », de « L'emploi d'abord », avec les accompagnements nécessaires, alors les notions de parcours et de public prioritaire n'auraient plus le même sens et nous aurions réellement une transformation de tous nos schémas sur les politiques d'insertion.

La coordination des niveaux territoriaux

Sans proposer de recettes miracles de coordination, ni même réagir aux outils techniques en place, on peut réfléchir et s'interroger : pourquoi tant d'acteurs ? Nous avons beaucoup parlé des collectivités publiques, des collectivités territoriales et de l'État. Nous avons peu parlé d'autres acteurs : Pôle emploi, les associations, les bailleurs sociaux. Nous avons également peu évoqué les entreprises, notamment les entreprises d'économie sociale et solidaire, qui localement peuvent jouer un rôle important pour les questions qui nous intéressent. Nous n'avons pas parlé non plus des acteurs publics « périphériques » que sont l'Éducation nationale, la Justice, etc., qui ne sont pas présents autour de cette table et pas souvent non plus dans les tours de table locaux. Il faut, là encore, revenir aux origines des politiques d'insertion, où, dès les années 1970-1980, les problèmes de cohésion sociale ont eu un impact sur l'ensemble des politiques publiques et pas seulement sur les politiques sociales.

Ainsi, dans les années 1970, le champ social s'est construit comme un champ autonome. Il avait son ministère, ses directions départementales (les DDASS), ses travailleurs sociaux, ses associations, ses filières, l'UNIOPSS, etc. À partir du moment où la cohésion sociale a commencé à se défaire, toutes les politiques ont été affectées. Ainsi, l'Éducation nationale a mis en place les programmes de réussite éducative avec les écoles de la deuxième chance, les parcours d'accompagnement, les actions en direction des décrocheurs scolaires, etc. Du côté de l'emploi, on a multiplié aussi des dispositifs périphériques. De même dans le secteur du logement. À chaque fois, on a assisté à la multiplication des dispositifs périphériques qui donnent des droits transitoires à des populations qui n'entrent plus dans le droit commun. Le champ de l'intervention sociale a cessé d'être un champ autonome avec ses acteurs autonomes. Il est devenu un champ éclaté et nous constatons aujourd'hui que cette évolution n'est pas seulement due à la décentralisation, ou à la montée des EPCI. Il y a bien, dans le champ social, un phénomène fondamental de perte d'autonomie de ses acteurs dédiés. Dès lors sont apparus depuis pas mal d'années des problèmes redoutables de coordination, de partenariat, de cofinancement, de copilotage, etc., dont on a du mal à sortir quelle que soit la manière dont on s'y prend.

Les deux référentiels des politiques d'insertion : le « rationnel légal » et les « territoires de projets »

Il me semble que les Conseils généraux et le rôle de chef de file qui leur a été attribué lors du deuxième acte de la décentralisation renvoient aujourd'hui non seulement à des légitimités différentes mais à des référentiels différents.

Globalement, il existe deux grands types de référentiels. D'un côté, ce que certains auraient appelé le « rationnel légal » qui correspond à la démarche des départements, qui s'efforcent de rationaliser les interventions pour les rendre plus efficientes. Le rationnel légal cherche à garantir l'égalité et l'accès de tous aux droits. Cet objectif, tout à fait fondamental, répond finalement à la compétence héritée de l'État.

L'autre référentiel prend plutôt appui sur l'ancrage territorial et ce qu'on a appelé des « territoires de projets ». Et les départements s'efforcent également d'y contribuer autant qu'ils le peuvent. Dans ce référentiel, la démarche mise en œuvre est celle de projets collectifs partagés d'expérimentation-innovation. Les contrats de pays illustrent cette approche qui cherche à construire des projets collectifs, sur lesquels on contractualise avec un certain

nombre de financeurs, dont la région. C'est par exemple le cas dans les Conseils de développement social ou les communautés d'agglomération. Ce référentiel de développement concerté fonctionne à partir de projets ascendants, et non plus par la mise en œuvre, même territorialisée, de droits descendants, lesquels sont tout aussi fondamentaux. Cette approche de développement local porte une vision plus globale. Elle ne cherche pas seulement à traiter les problèmes des populations défavorisées, précarisées, fragilisées ou en situation de pauvreté, mais veut inclure cette question dans un schéma plus général de développement du territoire. L'exemple qu'on peut donner, c'est la coupure qui existe presque partout entre les Programmes locaux de l'habitat (PLH) et les Programmes départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Le PLH a en soi une vision plus globalisante de la question du logement et de l'intégration des populations en difficulté de logement.

Il ne faut pas trop durcir l'opposition mais il me semble que l'enjeu consiste à articuler ces deux référentiels. Comment faire ? Nous avons parlé des outils disponibles et de leur rôle, comme les Pactes territoriaux pour l'insertion. Nous avons vu qu'ils sont chronophages et plus ou moins efficaces. Dans certains exemples que j'ai eu à connaître, ce sont parfois les associations qui créent et rallient à elles les acteurs publics pour tenter d'articuler ces deux référentiels. Sans trop prêcher pour ma paroisse, dans l'Isère, l'ensemble des associations (associations d'hébergement, d'accompagnement au logement, de locataires, etc.) se sont regroupées pour créer un Conseil social de l'habitat auquel participent régulièrement tous les bailleurs, les collectivités locales et, de temps en temps, les services de l'État.

Le territoire : comme lieu de vie, d'histoire et de mémoire sociale

Une dernière remarque : avant d'être un système d'intervention, avant d'être un système fonctionnel, avant même d'être un système de rapports de pouvoir, le territoire est d'abord un monde vécu par un certain nombre de personnes. Un monde vécu qui a aussi une histoire, ce qui implique qu'on n'a pas partout les mêmes scènes locales. On n'a pas les mêmes configurations d'acteurs, ni les mêmes représentations de chaque acteur de son rôle, selon la mémoire historique d'un territoire. Prenons par exemple les villes de Besançon et de Mulhouse qui ont des histoires sociales vraiment opposées : Mulhouse, la ville du patronat ; Besançon, la ville des mouvements ouvriers et des gestionnaires. De fait, cela ne donne pas les mêmes configurations locales d'acteurs.

Ce n'est pas toujours aussi tranché, mais le territoire est un lieu vécu, un lieu d'histoire, de mémoire sociale. On parle beaucoup de placer l'usager au centre, mais la réception de nos politiques publiques par les usagers, c'est là aussi un sujet dont nous avons peu parlé. Or tout cela fait partie de la réalité territoriale. Il me semble qu'à côté du système d'intervention, il faut analyser le système social d'appartenance dans un territoire. À quoi les gens se sentent-ils appartenir ? Quelles sont les relations entre les groupes sociaux ? Comment s'est détruite ou, au contraire, comment se reconstruit la cohésion sociale par le bas ?

Plus le sentiment d'appartenance se défait, plus le sentiment d'isolement s'accroît, plus le non-recours aux droits est important. Autrement dit, la création d'une identité sociale, la création d'un sentiment d'appartenance, la reconnaissance sociale des personnes, la lutte contre l'isolement font partie d'une politique qui permet le plein exercice des droits, qui permet aux personnes de se reconnaître comme sujet de droit.

Mener une politique territoriale d'insertion, c'est reconnaître sur chaque territoire les cadres sociaux de la société civile qui fonctionnent encore, déterminer comment on peut s'en servir pour que les personnes retrouvent des points d'appui dans leur appartenance sociale et ainsi développer des « territoires insérants ». Qu'est-ce qu'un territoire insérant ? Un territoire d'attention, d'alerte, de vigilance sur l'ensemble des relations sociales qui se créent. Cela fait partie aussi du souci de l'ancrage territorial à partager par tout le monde. Ne nous contentons pas de penser seulement en termes d'intervention publique.

Chapitre 11

Perspectives internationales sur la décentralisation en matière sociale

Ce chapitre propose une série de quatre contributions émanant de chercheurs étrangers, qui s'intéressent au phénomène de décentralisation en matière sociale à partir d'expériences et de points de vue contrastés.

Les deux premières contributions placent la réflexion à un niveau général en examinant la pertinence et l'efficacité des politiques de décentralisation par rapport aux systèmes plus centralisés. Luk Van Langenhove, directeur du United nations University Institute on Comparative Regional integration Studies (UnU-CRiS), s'interroge ainsi sur l'hypothétique existence d'une répartition optimale des compétences entre les différents niveaux d'administration. Il insiste au final sur l'importance de la coordination des interventions entre les niveaux supranational, national et infranational, posant implicitement la question de l'articulation du débat français sur l'avenir de la décentralisation avec l'échelle européenne. John Tomaney, professeur à l'université de Newcastle, présente pour sa part une revue de la littérature académique sur la mesure de l'efficacité des politiques de décentralisation. Les résultats sont très difficilement comparables, chaque mesure reposant sur des techniques et des hypothèses différentes. Ce débat très ancien sur l'efficacité de la décentralisation n'est donc pas encore tranché, faute d'un dispositif d'évaluation homogène entre pays.

Les contributions suivantes offrent des analyses consacrées, pour l'une, à l'Allemagne et, pour l'autre, à l'Angleterre. Renate Reiter, chercheuse à la Fernuniversität de Hagen, livre un examen critique du système allemand d'insertion sociale avant et après les réformes Hartz mises en œuvre par le gouvernement fédéral dirigé par le Chancelier Gerhard Schröder. L'objectif de ces réformes consistait à re-centraliser le financement et la gouvernance de l'aide sociale. Le bilan apparaît globalement positif, notamment au vu de la qualité de l'accompagnement des chômeurs. Mais cette re-centralisation cohabite avec des formes d'intervention au niveau local, soit sous par une cogestion avec les agences locales du travail, soit par le choix de certaines collectivités de porter seules les compétences d'aide et d'action sociales. Colin Copus, professeur à la Montfort University, fait le bilan de la loi anglaise sur le « localisme » *(Localism Act)*, votée en 2011, visant à donner aux collectivités locales une plus grande marge de manœuvre sur le montant et le type de dépenses qu'elles engagent. Dressant le bilan de cette loi encore récente, il expose plusieurs conditions nécessaires pour qu'une politique de décentralisation soit efficace : des fondements institutionnels stables définissant les prérogatives de chaque échelon, des mécanismes de compensation/péréquation financières et une participation plus importante des citoyens aux décisions.

Point de vue

Décentralisation et mutualisation des compétences

Intervention de **Luk Van Langenhove**

Directeur du United nations University Institute on Comparative Regional integration Studies (UnU-CRiS)

Il est assez intéressant de noter que nous utilisons le terme de « région » aussi bien pour désigner des continents que des entités décentralisées telles que les départements ou les communes. Ce n'est pas une coïncidence car ces deux types d'entités ont une caractéristique commune : ce ne sont pas des États souverains mais elles ont hérité de leurs compétences.

Les limites de l'État souverain

La question des échelons administratifs n'est pas aussi naturelle qu'il y paraît. D'ailleurs, pendant de nombreuses années, elle ne se posait pas. Le seul niveau de gouvernance était l'État souverain. Un État souverain est tout d'abord un espace de libre-échange : les biens et les personnes circulent librement à l'intérieur des frontières nationales. Il se caractérise aussi par un système unique d'éducation, de santé, etc. Enfin, l'État souverain parle d'une seule voix tant pour ce qui est de la politique intérieure que des relations internationales.

L'action sociale relève donc de la compétence de l'État souverain mais ce concept d'État souverain est malheureusement imparfait. En premier lieu, il ne s'agit pas d'un système clos. Les États interagissent les uns avec les autres, par le biais du commerce, par exemple. Ces échanges, qui ne cessent de s'accroître à cause de la mondialisation, sont sources de distorsions. Par ailleurs, la topologie des États souverains est très diversifiée : il existe de très petits États, par exemple en Océanie, et des États beaucoup plus vastes comme l'Inde ou le Brésil. Entre ces deux extrêmes, l'organisation interne des services publics est très différente. La plupart des États ont une taille trop importante ou trop faible pour fonctionner de façon optimale dans le monde moderne.

Pour faire face à leurs défis, les États disposent de deux options. La première option consiste à améliorer l'efficacité de la gouvernance en procédant à un transfert de compétences à différents niveaux territoriaux. La seconde option est celle de l'intégration, c'est-à-dire l'association d'un certain nombre d'États – généralement voisins – pour former un ensemble plus vaste ; l'Union européenne en est un exemple typique.

Quel mode de gouvernance optimal ?

Dans le monde actuel, il existe au moins cinq niveaux de gouvernance :

- **le niveau mondial : les Nations unies encouragent les États à apporter des réponses mondiales à certains problèmes. Ces échanges sont également permis par des institutions attachées aux Nations unies : l'OMS pour la santé, l'OIT pour le travail, etc. ;**
- **le niveau régional : ce niveau correspond à celui d'entités supranationales telles que l'Union européenne ;**
- **le niveau national : il s'agit de l'État à proprement parler ;**
- **le niveau infranational : il s'agit ici des régions d'un pays ;**
- **le niveau local : cela correspond aux collectivités territoriales et locales.**

Pour mesurer l'efficacité d'un service donné, il convient tout d'abord de s'interroger sur le niveau optimal de gouvernance. La prudence est de mise dans les comparaisons entre les pays. Il convient notamment de considérer la taille de chacun d'entre eux. Il ne serait pas pertinent de comparer la France et la Belgique, par exemple. Ce sont deux États souverains mais la superficie de la Belgique équivaut à deux ou trois départements français. Par ailleurs, la Belgique est scindée en une partie wallonne et une partie flamande. Plus importante encore est la question de l'articulation des politiques menées par les différents niveaux de gouvernance.

L'un des objectifs de l'action sociale est la cohésion sociale. Celle-ci recouvre à la fois la réduction des inégalités et des disparités et le renforcement des liens et de la solidarité nationale. Il importe de considérer ces deux dimensions tout en les distinguant.

L'Europe est un cas intéressant : elle est à la fois très régionalisée et fortement intégrée. Le processus d'intégration européenne remonte à plusieurs décennies. Une idée centrale de cette intégration était la création d'une Europe des régions décentralisées. Même les partisans d'une Europe plus intégrée, comme Jean Monnet ou Jacques Delors, étaient de fervents défenseurs de cette double approche de la construction européenne. L'Union européenne est de fait un promoteur actif de la décentralisation des politiques sociales à des niveaux infranationaux. Les politiques européennes ont donc une composante régionale fortement marquée, au point que parfois, le niveau national passe au second plan.

Les modes d'action sociale

On peut identifier cinq politiques supranationales différentes[1]. Cette réflexion est transposable à l'analyse de la décentralisation dans le champ social.

Il s'agit tout d'abord de mécanismes de redistribution ou de transfert de ressources entre territoires. Ces mécanismes sont sujets à un important débat en Belgique par exemple, où la division linguistique rend le sujet sensible.

[1] Van Langenhove L. (2011), *Building Regions. The Regionalization of the World Order*, Londres, Ashgate.

La deuxième catégorie est la régulation sociale (normes sanitaires, normes de travail). L'objet de ces politiques est d'aboutir à une certaine homogénéité. Pour intégrer tous les pays d'Europe dans un espace économique unique, et pour s'assurer de la libre circulation des biens et des services, il faudrait faire en sorte que les mécanismes d'action sociale soient comparables entre les États. Dans le cas contraire, les mécanismes de l'État le plus faible prévaudraient. Il convient par exemple de réguler les services tels que la fourniture d'eau et d'électricité à ce niveau.

Le troisième type de mécanismes concerne la justice sociale, c'est-à-dire la possibilité offerte aux citoyens de faire valoir leurs droits devant des instances européennes telles que la Cour de justice, la Cour des droits de l'homme, etc. Cela permet aux citoyens d'échapper à une situation passive à laquelle un État souverain pourrait les contraindre.

Les investissements transfrontaliers constituent la quatrième catégorie. Cela passe par l'identification de priorités sociales communes : mettre à disposition des médicaments génériques moins chers à un échelon régional, réaliser des économies d'échelle, prévenir la propagation des maladies, etc.

Enfin, le dernier domaine est peut-être moins important mais c'est aussi le plus difficile à mon sens : le partage des bonnes pratiques d'un État à l'autre.

L'importance de l'interaction entre les niveaux de compétences

À mes yeux, la question n'est pas tant de déterminer si l'action sociale doit être organisée au niveau supranational, national ou infranational que de bâtir un modèle d'interaction entre ces trois niveaux. L'exercice semble simple en théorie : d'aucuns conseillent d'appliquer le principe de subsidiarité et de confier la responsabilité de l'action sociale au niveau inférieur, celui des collectivités territoriales. Je ne suis pas certain que la subsidiarité soit suffisante ; nous avons également besoin d'un principe normatif. Pour qu'un système de gouvernance multiple soit efficace, il faut que chacun des niveaux de gouvernance partage une volonté commune. L'organisation doit être pensée, à chaque niveau, pour que le fonctionnement de l'ensemble soit optimal.

Il importe donc de tenir compte de l'interaction entre les différents niveaux de gouvernance pour parvenir au système le plus efficace. Plutôt que la subsidiarité, la mutualisation devrait être une norme à développer.

Point de vue

Décentralisation et efficacité des services publics

Intervention de **John Tomaney**

Professeur à la School of Geography, Politics and Sociology, Newcastle University (Royaume-Uni)

Quelle relation y a-t-il entre la décentralisation et l'efficacité des services publics ? Les avantages de la décentralisation sont plus souvent supposés que mesurés et démontrés[1].

Les types de décentralisation dans la littérature

Il existe de nombreuses façons de définir le terme de décentralisation. La plupart du temps, le concept est d'ailleurs utilisé de façon très confuse. La décentralisation peut être d'ordre fiscal (transfert de compétences fiscales à des entités indépendantes du gouvernement central), politique ou administratif (autonomie accordée à des instances locales pour la mise en œuvre des politiques). On utilise également les expressions « déconcentration » (mise en œuvre des politiques publiques par les services déconcentrés de l'État), « délégation » (transfert de la responsabilité à des instances locales ou à des organisations semi-autonomes) et « autonomie » (transfert quasi total des compétences).

Des systèmes de mesure sont associés à chaque forme de décentralisation. Pour mesurer la décentralisation fiscale, par exemple, on peut considérer le rapport entre les dépenses publiques et les dépenses locales. Néanmoins, cela ne permet pas de comprendre le degré de délégation du pouvoir administratif et politique. Il est de façon générale difficile de mesurer la décentralisation de façon efficace.

Plusieurs tentatives ont eu lieu pour créer des indicateurs synthétiques qui prendraient en compte toutes les dimensions de la décentralisation, à l'image par exemple de l'indice d'autorité régionale[2]. Le score du Royaume-Uni est parmi les plus faibles alors que d'autres pays sont beaucoup plus décentralisés, comme le Canada. Ces indicateurs synthétiques sont utiles pour effectuer des comparaisons entre pays.

[1] Cette intervention s'appuie sur des recherches menées en commun avec Andy Pike, Andrès Rodriguez-Pose, Vassilis Tselios et Gianpiero Torrisi pour le compte du UK Department for Communities and Local Government ; www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/2113061.pdf.

[2] Voir en particulier Hooghe L., Marks G. *et al.* (2008), « Patterns of regional authority », *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n° 2-3, p. 167-181.

Les avantages et les inconvénients de la décentralisation

Un débat très ancien

Le débat sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation est aussi ancien que les systèmes politiques actuels. Il est difficile de répondre de façon binaire à la question : la décentralisation apporte-t-elle plus d'efficacité ? Cela dépend du concept de décentralisation utilisé. En 1999, la Banque mondiale a émis une recommandation en faveur de la décentralisation dans les pays en développement, tout en émettant une réserve sur ses effets réels. Les mouvements de décentralisation sont presque toujours motivés par des visées politiques. Leur réussite est souvent complexe car les décideurs eux-mêmes ne maîtrisent pas complètement le processus.

La recherche d'un équilibre entre efficacité et pertinence des politiques

On pourrait dégager un « théorème de la décentralisation » : il s'agit de trouver un équilibre entre les gains d'efficacité permis par un système centralisé et la pertinence des politiques à l'égard des préférences locales. Les décideurs politiques pourront se prononcer sur des arbitrages différents selon l'échelle et la distance. Par exemple, dans le domaine de la santé publique et de l'éducation, il est important de rendre compte de la politique menée.

Les avantages de la décentralisation sont donc les suivants :

- une plus grande transparence ;
- une meilleure sensibilité au contexte social, économique et culturel ;
- une plus grande capacité d'innovation (aux États-Unis, les États fédérés ont été à l'origine de nombreuses innovations) ;
- une meilleure coordination des acteurs régionaux et locaux.

Les inconvénients sont les suivants :

- les inégalités entre les services locaux proposés ;
- la duplication des efforts (absence d'économies d'échelles) ;
- une incapacité à mettre en œuvre des politiques locales efficaces (argument de base utilisé par le pouvoir central britannique).

Un équilibre doit donc être recherché afin d'obtenir l'organisation optimale.

Les données empiriques et objectives sur l'amélioration de l'efficacité des services publics

Nous nous sommes efforcés de réunir des données objectives sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation. Après analyse de la littérature existante, nous avons constaté que peu de travaux avaient été réalisés sur le sujet. Les enseignements de ces recherches sont souvent ambigus et ne permettent pas de conclure clairement quant à l'efficacité de la décentralisation. Par ailleurs, les études font appel à des méthodes différentes, utilisent des échelles temporelles et spatiales variées. Les résultats sont donc très

difficilement comparables. Ces études utilisent des indicateurs quantitatifs (la quantité de déchets collectés, la longueur de la voirie publique, le nombre de bâtiments publics, etc.) mais les indicateurs qualitatifs sont insuffisants.

Nos travaux ont néanmoins permis d'aboutir à une corrélation positive entre la décentralisation et l'efficacité des politiques publiques mais cette corrélation est étroitement dépendante du contexte socioéconomique et des techniques d'estimation utilisées. Par ailleurs, il s'agirait de mesurer l'adéquation entre les politiques locales proposées et les besoins de la population. Question corollaire : les citoyens préfèrent-ils avoir affaire à un gouvernement décentralisé, quelle que soit l'efficacité d'un tel mode de gouvernance ? La décentralisation serait alors légitimée par la réponse à des besoins exprimés plutôt que par la recherche d'une plus grande efficacité. Nous avons constaté que les citoyens européens sont, dans l'ensemble, satisfaits des services rendus par les collectivités locales, et désireux que des services leur soient proposés au niveau local.

Point de vue

L'attribution des compétences en matière sociale : un éclairage sur la situation allemande

Intervention de **Renate Reiter**

Chercheuse à la Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Fernuniversität Hagen (Allemagne)

Existe-t-il un échelon idéal pour l'attribution des compétences en matière de politique sociale, notamment en matière d'insertion ? De nombreux États en Europe de l'Ouest ont retenu le principe de décentralisation, considérant que le niveau local était l'échelon idéal. Dans ce contexte, l'Allemagne apparaît comme un cas relativement exceptionnel. En effet, une importante partie des politiques d'insertion sociale y a été centralisée.

J'évoquerai successivement les caractéristiques du système traditionnel d'insertion et les effets des réformes de 2001 à 2005 engagées par le chancelier Gerhardt Schröder.

Le système allemand traditionnel d'insertion sociale et ses limites

L'Allemagne est un État fédéral. Les fonctions d'insertion sont mises en œuvre au niveau des Landkreise, au nombre de 439. Ils ont en charge les politiques d'insertion sociale en direction de tous les publics, chômeurs, jeunes, personnes handicapées, etc.

L'État allemand se caractérise, comme la France, par une tradition bismarckienne : l'assurance sociale y est donc considérée comme le pilier central des politiques sociales. L'insertion sociale et les politiques sociales ne font que compléter ce système de base.

Les lacunes du dispositif antérieur

Entre 1961 et 2005, les politiques sociales en Allemagne ont reposé principalement sur deux piliers :

- ***l'aide sociale*** **: elle était financée et administrée par les municipalités ou par les départements et les grandes villes. Les municipalités exerçaient déjà traditionnellement cette fonction avant les années 1960 mais celle-ci est devenue obligatoire en 1961 (loi sur l'aide sociale). L'aide sociale consiste en deux volets : l'aide à la subsistance (pour les personnes « dépendantes », y compris les travailleurs pauvres) et les aides spécifiques (pour les personnes handicapées, les personnes âgées, etc.) ;**
- ***l'assistance aux chômeurs*** **: cette aide était déjà financée par l'État fédéral et administrée par l'Office fédéral du travail (devenu aujourd'hui l'Agence fédérale du travail), placé sous la tutelle du ministère du Travail. Dans les 439 départements et grandes villes, les**

municipalités et les agences locales de l'Agence fédérale du travail ont opéré en parallèle. La loi sur l'aide sociale a donné aux municipalités la possibilité d'apporter des services d'insertion professionnelle aux allocataires de l'aide sociale. On a alors constaté un enchevêtrement des compétences avec les agences locales du travail. En revanche, les municipalités étaient exclusivement en charge de l'insertion professionnelle des chômeurs en fin de droit.

Les carences fonctionnelles de ce système ont été critiquées dès les années 1980, notamment la redondance des structures, jugées bureaucratiques, opaques et peu efficaces. Ce système a produit des effets pervers, notamment ce qu'on a appelé l'effet « porte tournante » : des allocataires étaient régulièrement « échangés » entre les municipalités et les agences locales du travail. En outre, dans les années 1990, le nombre d'allocataires de l'aide sociale a connu une augmentation significative, ce qui a produit une surcharge financière pour les communes.

Les réformes Hartz

Le gouvernement du chancelier Schröder (social-démocrate) a procédé à des réformes radicales entre 2001 et 2005. Ces réformes, appelées « Hartz », ont consisté en une centralisation du système de financement et de la gouvernance de l'aide sociale. La base légale des politiques d'insertion a été renouvelée. Les objectifs de la politique d'insertion ont été redéfinis. Les instruments d'insertion active ont été rénovés. Enfin, le système de financement et de gouvernance a été centralisé.

La loi Hartz IV de décembre 2003 est la quatrième loi sur les services modernes du marché du travail. C'est la loi centrale sur le financement et la gouvernance du système. Les anciens dispositifs d'aide sociale locale et d'assistance aux chômeurs se sont trouvés intégrés à un nouveau dispositif : l'allocation chômage II, qui correspond au RSA français.

Depuis 2005, l'État fédéral gère ce système, financé par l'impôt : l'allocation chômage II en tant que telle et tous les services d'intégration professionnelle offerts aux chômeurs. Les communes ne financent plus que des services annexes, comme le logement, le chauffage, les aides psycho-sociales, etc. Au moment du transfert des compétences, en 2004, 2,5 millions d'allocataires à la charge des communes ont été pris en charge par l'État et l'Agence fédérale du travail. Cela représentait une somme d'environ 8 milliards d'euros.

La restructuration du système de gouvernance

Entre 2005 et 2010, trois modèles concurrents coexistaient pour l'insertion sociale des chômeurs de longue durée : le modèle antérieur (avec une séparation des compétences), un modèle de cogestion entre les agences locales du travail et les services sociaux des communes et un modèle complètement décentralisé (appliqué dans 69 communes). Cette cohabitation était le résultat d'un compromis au Bundesrat (le Parlement allemand), les Länder (États régionaux) conservateurs souhaitant que le système soit complètement décentralisé et le gouvernement central souhaitant plutôt que les différents organismes coopèrent. La loi de 2004 prévoyait donc une clause d'expérimentation : les modèles ont pu exister en parallèle jusqu'à 2008 et une évaluation continue devait permettre de trouver la meilleure solution.

Depuis 2010, deux modèles complémentaires coexistent : celui de la cogestion, après une phase de découverte mutuelle, fonctionne assez bien, et le modèle décentralisé, auquel 110 communes ont adhéré. Le Wissenschaftszentrum de Berlin, chargé de l'évaluation, n'a pas

identifié de différence significative d'efficacité entre les deux modèles. Le modèle de coopération centralisé a cependant obtenu de meilleurs résultats dans la réinsertion professionnelle des bénéficiaires masculins de l'allocation chômage II. La standardisation facilitait la connaissance des services d'insertion professionnelle.

Cette expérience de la centralisation en Allemagne n'a donc pas permis d'identifier un échelon idéal d'exercice de l'aide sociale. Notre système actuel est le fruit d'un compromis entre plusieurs politiques. Au final, la centralisation du système est avant tout le fruit de l'évolution des dépenses.

Point de vue

Un éclairage britannique

Intervention de **Colin Copus**

Professeur au Department of Public Policy (Montfort University), directeur de la Local Governance Research Unit (Leicester, Royaume-Uni)

La fragilité institutionnelle des collectivités locales britanniques

Les collectivités locales ont une existence légale en Grande-Bretagne mais elles ne sont pas protégées par la Constitution. Elles ont fait l'objet de nombreuses réformes et restructurations, sur décision du pouvoir central. Elles éprouvent des difficultés à défendre leurs prérogatives. De nombreuses décisions judiciaires se sont également fondées sur le fait que les collectivités locales avaient commis des abus par rapport à leurs compétences. Enfin, près de 70 % des dépenses des collectivités locales sont couvertes par le financement du pouvoir central, et ces subventions sont pour la plupart soumises à des conditions. Les conseils municipaux ne peuvent donc pas gérer ces fonds en toute liberté.

Les collectivités territoriales sont au nombre de 350 ; leur population est donc relativement importante. On pourrait s'interroger sur le caractère réellement local de ces collectivités. De ce point de vue, la différence avec la France est frappante.

Souvent, les services publics sont associés aux collectivités locales beaucoup plus qu'à la représentation politique. Or 92 % des 18 000 conseillers municipaux britanniques portent l'étiquette de l'un des trois principaux partis.

Les collectivités territoriales, en Grande-Bretagne, ne sont que des divisions administratives ; elles ne représentent pas les communautés qui y vivent. Aucun habitant ne se revendiquera comme étant originaire du South Norfolk, par exemple. Certains conseils municipaux sont d'ailleurs régulièrement dissouts, nonobstant l'avis contraire de la population. Certaines collectivités locales portent des noms de lieux complètement artificiels, à l'image de Three Rivers : personne ne sait quelles sont ces fameuses trois rivières ! J'ai siégé au conseil municipal de Newham, une collectivité créée à partir de deux faubourgs londoniens : West Ham (célèbre pour son équipe de football) et East Ham. Si vous descendez du train à Stratford, vous pourrez lire un panneau vous souhaitant la bienvenue à Newham, un nom qui n'existe que dans l'esprit des membres du conseil municipal mais certainement pas dans celui de la population locale. Dans le même ordre d'idées, Kirklees n'est même pas le nom d'une ville, il s'agit du nom de l'abbaye dans laquelle Robin des Bois aurait été enterré !

Ces exemples montrent la façon cavalière dont les collectivités locales britanniques sont considérées par le gouvernement central.

Une répartition arbitraire et centralisée des services publics

On parle outre-manche d'une « loterie du code postal » car le code postal détermine le montant des prestations sociales et le niveau de service public auxquels chacun a droit. Des voix s'élèvent aujourd'hui pour réclamer une garantie universelle des services publics sur l'ensemble du territoire national. Cela réduirait la diversité à l'échelle locale et permettrait l'expression des citoyens sur les politiques d'action sociale.

On entend souvent que les collectivités de grande taille sont plus efficaces que les collectivités plus petites. Pourtant, nos collectivités locales sont peut-être les plus grandes d'Europe et elles sont peu efficaces. Quelle taille devront-elles atteindre pour finalement devenir efficaces ? Il ne me semble pas exister de corrélation entre taille et efficacité.

Des processus technocratiques liés à la gouvernance des collectivités locales (efficacité et coût des services) peuvent être opposés à des processus démocratiques (élections, démocratie citoyenne) : les premiers prônent des collectivités plus grandes alors que les seconds appellent au contraire des collectivités plus localisées. Malheureusement, jusqu'à présent, les raisonnements technocratiques ont toujours prévalu sur la démocratie.

Je suis assez envieux devant les 36 000 communes françaises. Certains pensent qu'elles sont trop dispersées mais j'ai une opinion contraire. Cela permet en effet de forger une identité locale, voire de développer une forme de patriotisme local.

Venons-en aux contrôles exercés sur les collectivités locales. Ils sont d'ordre financier, législatif et administratif. Les décisions sont fortement centralisées. C'est par exemple à White Hall, à Londres, que les tarifs des parcs de stationnement de tout le pays sont déterminés. Par ailleurs, les partis politiques exercent un contrôle important des représentations locales. La plupart du temps, le résultat des élections locales dépend principalement de questions politiques nationales. Les dernières élections au mois de mai 2012 en ont encore fait la preuve.

Par ailleurs, les collectivités locales britanniques ont mauvaise presse, à cause d'affaires de corruption ou de privilèges indus. Un référendum est prévu dans les dix principales villes afin de déterminer si les maires seront élus au suffrage direct ou indirect.

La loi sur le « localisme » de 2011 *(Localism Act)* : une décentralisation trompeuse

En novembre 2011, une loi sur le « localisme » a été votée. Le terme de « localisme » signifie que le niveau local est privilégié par rapport au niveau central. Les collectivités locales devraient pouvoir identifier leurs priorités en matière de dépenses publiques et s'organiser comme elles le souhaitent.

Toutefois, les communautés locales devraient avoir également un moyen de contrôle sur l'action des collectivités locales. Les collectivités locales ont tendance à imposer à la population une réalité qui ne correspond pas à celle qui est vécue sur le terrain.

La loi sur le localisme prévoit aussi que les communautés puissent lancer des actions judiciaires ou présenter des projets d'aménagement que le conseil municipal devra prendre en compte. Lorsqu'un promoteur voudra bâtir un programme dans une zone industrielle, par exemple, il

devra organiser des consultations avec les communautés locales, au risque de s'exposer à des conflits. Les collectivités locales auront certainement affaire à des communautés multiples, qui auront des besoins et des attentes différents. Cela pourrait avoir une incidence sur la définition des politiques locales. Les communautés pourraient jouer un rôle majeur dans ce domaine, notamment en matière de cohésion sociale, puisque ce terme recouvre le respect des communautés et leur coexistence paisible.

Les enjeux d'une décentralisation réussie

Des fondements institutionnels à la mission des collectivités locales

Les conseils municipaux ont besoin de fondements juridiques stables et communs. J'en donnerai une illustration : un conseil municipal qui avait pour habitude de procéder à la lecture d'une prière en ouverture de séance a été poursuivi et le tribunal a statué sur l'impossibilité de lire des prières en séance. Mais les dispositions légales sur les compétences des conseils municipaux leur permettent encore de donner lecture de prières malgré la décision du tribunal précitée. Que faire dans un tel trop-plein juridique ?

Les prérogatives des collectivités locales sont susceptibles d'être modifiées, voire supprimées par le pouvoir central. Il serait donc intéressant à terme de voir comment le rééquilibrage s'opérera entre le pouvoir central et les collectivités territoriales.

Une définition claire des prérogatives de chaque échelon territorial

Le niveau central n'est pas nécessairement le mieux placé pour prendre les décisions. Que l'on parle de localisme, de déconcentration, de décentralisation, etc., l'idée générale est que le gouvernement doit accepter l'existence de limites à sa propre autorité. Sans cette reconnaissance, aucune véritable décentralisation ne sera possible. Cela représente un défi au Royaume-Uni et dans une moindre mesure en France. C'est sans doute moins le cas en Allemagne.

Pour réussir la décentralisation, il est absolument nécessaire de déterminer qui profitera du transfert des compétences : les conseils municipaux, les communautés, les groupes de citoyens ou les citoyens (appelés à s'exprimer par voie référendaire). Il faut reconsidérer les relations entre le niveau central et le niveau local.

Par ailleurs, le pouvoir central doit accepter une certaine diversité dans les services publics rendus d'une région à l'autre. Les habitants du nord de l'Angleterre n'éprouvent sans doute pas les mêmes besoins que ceux du sud-ouest en matière d'équipements hospitaliers, par exemple. Cette idée de diversité est certainement mieux acceptée par la population que par le pouvoir central.

L'attribution de ressources financières suffisantes

Il faut enfin opérer un véritable transfert des ressources financières : les autorités locales doivent être financièrement autonomes, ce qui leur permettra de l'être aussi sur les plans politique et administratif. Les relations entre les conseils, les conseillers et les communautés doivent être repensées. On doit également prendre en compte les contraintes de l'austérité

économique. Le gouvernement peut inciter les collectivités locales à repenser leurs sources de financement.

Une représentation citoyenne de qualité

La qualité de la représentation est également importante. Les conseillers municipaux sont élus par leurs administrés, et ils doivent être ouverts à la démocratie participative. D'ailleurs, l'autorité locale n'est pas exclusivement détenue par les conseils municipaux élus.

Au final, peut-être la principale utilité de l'expérience britannique est-elle de montrer l'exemple à ne pas suivre en matière de décentralisation !

Conclusion

L'évaluation des politiques sociales
Entre observation sociale et renouvellement méthodologique

Mayalen Iron
Mission Analyse stratégique, synthèses, prospective
Direction générale de la cohésion sociale

L'évaluation des politiques publiques est un outil d'analyse qui fait l'objet d'une attention constante et obstinée sur l'agenda politique et administratif en France. Rapports administratifs, débats scientifiques, guides méthodologiques n'ont de cesse d'explorer cet outil. Le champ des politiques sociales n'échappe pas à cette tendance. Il y est même particulièrement confronté comme l'ont montré les précédents chapitres, où la question de l'évaluation revient de manière récurrente.

Fruit d'une évolution historique très centrée sur les politiques publiques, à la croisée des questions soulevées par le renouvellement des méthodes du social, l'évaluation est aujourd'hui confrontée à des problématiques spécifiques telles que le lien entre l'observation et l'usage des indicateurs ou l'innovation méthodologique. L'analyse de la demande sociale apporte à cet égard un éclairage nouveau qui interroge les méthodes et les acteurs de l'évaluation et rétroagit fortement sur la conception des politiques publiques sociales.

1 ■ Une dynamique institutionnelle nationale engagée depuis à peine vingt ans

Quelques éléments sur le développement de l'évaluation des politiques publiques en France

La vision rétrospective du développement de l'évaluation en France est désormais bien connue et globalement partagée. L'évaluation s'y développe de **manière assez tardive**, notamment au regard des pays anglo-saxons qui ont bénéficié d'une recherche académique ancienne en la matière et d'une exigence parlementaire particulièrement importante. Elle est **marquée par quelques grandes initiatives et dispositifs** qui contribuent à l'ancrer progressivement dans le paysage politique et administratif français *(voir encadré suivant)* sans pour autant qu'elle soit intégrée de manière systématique dans la décision publique.

Les débats sur l'évaluation en France ont été assez vifs dans les années 1990, à partir des débats anglo-saxons opposant le modèle managérial et utilitaire au modèle démocratique et participatif. Aujourd'hui, les éléments constitutifs de l'évaluation ont été progressivement affinés et convergent.

Bref aperçu du développement de l'évaluation en France

- De 1970 à 1984, rationalisation des choix budgétaires : une première tentative très rationnelle, d'origine technocratique, a permis d'amorcer le développement d'une culture d'évaluation.
- Fin des années 1980 : rapport Viveret[1], circulaire de 1989 sur le renouveau du service public[2], évaluation du RMI par une commission indépendante.
- Fin des années 1990, début des années 2000 :
  - création du Conseil national d'évaluation (CNE) en 1998 (supprimé en 2008) ;
  - au niveau parlementaire, création d'une mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale en 1999 ;
  - 1er décembre 2000, circulaire qui donne un caractère obligatoire au processus d'évaluation des projets financés par l'État dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectif ;
  - août 2001 : LOLF (Loi organique relative aux lois de finances), qui met en avant une démarche centrée sur la performance, à l'appui d'indicateurs annuels.
- Réforme constitutionnelle de 2008 qui renforce le rôle du Parlement (art. 24 et 48), qui introduit les études d'impact (art. 39) et donne une place explicite à la Cour des comptes (art. 47.2 complété).

La définition de l'évaluation est très souvent reprise du décret du 18 novembre1998 : évaluer une politique, **« c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ». Ses différents registres** s'articulent autour de quelques notions fondamentales telles que la cohérence, l'efficacité, l'efficience ou l'impact.

Les principes fondamentaux de l'évaluation

- **Cohérence** : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?
- **Atteinte des objectifs** : dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?
- **Efficacité** : dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ses objectifs ?
- **Efficience** : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
- **Impact** : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?
- **Pertinence** : les objectifs explicites de la politique sont-ils adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge ?

Source : Conseil scientifique de l'évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française

[1] Viveret P. (1990), *Évaluer les politiques et les actions publiques*, Paris, La Documentation française.
[2] Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

L'articulation institutionnelle des différentes instances associées (commanditaire, comité de pilotage, équipe technique, destinataires) **et les différentes étapes** ont été identifiées comme des éléments-clés pour que la démarche puisse s'intégrer au mieux dans le processus décisionnel. **L'usage des différents temps de l'évaluation** a été étendu de l'évaluation *ex post* (qui vise à tirer des enseignements rétrospectifs sur une politique parvenue à maturité et « routinisée ») à l'évaluation *ex ante*, certes moins courante, qui vise à mener une étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une mesure en préparation. L'évaluation *concomitante* (ou « chemin faisant ») s'est également développée. Enfin, même si les frontières restent parfois encore ténues dans certaines démarches, l'évaluation est désormais mieux dissociée du contrôle, du pilotage ou de l'audit tant dans son objet, le référentiel sur lequel elle s'appuie, que sur les effets qu'elle produit.

Contrôle, pilotage, audit et évaluation

	Contrôle	Pilotage (contrôle de gestion)	Audit	Évaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Suivre l'exécution des actions	Réduire les risques	Optimiser les effets/besoins Évaluer et expliquer les écarts entre effets attendus et atteints
Normes, référentiel	Loi, règlement, (cadre comptable)	Programme fixé *ex ante*	Standards professionnels	Références à construire en fonction des objectifs
Conséquences	**Sanctionner un écart** : amendes, poursuites judiciaires	**Rectifier la trajectoire** : dialogue de gestion	**Alerter** : recommandations, rappel à l'ordre	**Aider à la décision** (stratégique ou opérationnelle) selon les besoins de la société

Source : Fouquet A. (2011), « Méthodes d'évaluation des politiques publiques », Actes du séminaire DREES

La démarche évaluative a été largement investie au-delà de l'État. En premier lieu par l'Union européenne pour laquelle, dès 1960, les programmes de recherche communautaires font l'objet d'une évaluation systématique. C'est surtout à travers les politiques de développement régional et les fonds structurels (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen agricole pour le développement rural) que la Commission actionne très fortement l'évaluation et entraîne les bénéficiaires des fonds dans la pratique de cette démarche. Les collectivités locales se sont également progressivement investies, en premier lieu sous contrainte extérieure (Europe, contrats de plan État-région), puis de manière plus volontariste, au fur et à mesure de l'exercice de compétences décentralisées, de contraintes budgétaires et de la diffusion de la logique « LOLF ». Cela se traduit par la création dans la plupart des « grandes » collectivités de cellules dédiées, regroupant contrôle, évaluation, audit, et par la désignation de délégations d'élus associant finances et évaluation. Cette dynamique a été accompagnée par la création d'instances d'animation et de réflexion telles que la Société française

d'évaluation[1], ouverte à tous les acteurs de l'évaluation et visant à promouvoir et diffuser la culture de l'évaluation. Parallèlement se sont développés une offre spécifique de formation initiale ou continue sur l'évaluation des politiques publiques et un marché de l'évaluation.

L'intégration de la nécessité d'évaluer dans le champ social

Un développement tardif au même titre que pour les autres politiques publiques

Ponctuellement, le champ social apparaît emblématique de la volonté du législateur d'encourager l'évaluation concomitamment à la création de chaque mesure. Ainsi en est-il par exemple, en 1988, avec la création du RMI. Dans le même esprit, la loi de juillet 2001 qui met en place l'APA prévoit que le gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation quantitatif et qualitatif de l'application de la loi. Au-delà des dispositifs, la question de l'évaluation prend un essor particulier concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux à partir de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Celle-ci instaure une obligation d'évaluation interne et externe de la qualité (prestations, organisation) dans ces établissements. Elle conduira quelques années plus tard à la création de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), chargée de développer, à travers la promotion des pratiques d'évaluation, une culture de la bien-traitance au sein des établissements et services qui accueillent des personnes vulnérables – personnes âgées ou handicapées, enfants et adolescents en danger et personnes en situation d'exclusion. Autre pan important dans lequel l'évaluation connaît un fort développement : le travail social qui, selon Brigitte Bouquet, y trouve une occasion de renforcement de sa légitimité[2].

Une démarche qui entre particulièrement en résonance avec les nouveaux défis de l'action publique

L'évaluation dans le champ social est plus particulièrement sollicitée en raison des exigences :

- de renouvellement de la réponse aux besoins sociaux et d'appréhension de sa complexité ;
- de maîtrise budgétaire et de justification de la légitimité des interventions et des dépenses publiques, dans un secteur où celles-ci ont connu une forte croissance ;
- de concertation et de partenariat qui correspondent à de nouvelles formes de gouvernance et de régulation (globalisation, décentralisation, partenariat, passage du « faire » au « faire faire ») ;
- de rationalité, de performance et de transparence du management public.

Une pluralité d'acteurs engagés dans la démarche : administrations centrales, corps d'inspection, agences, observatoires, laboratoires de recherche, opérateurs (tels que

[1] Voir le site de la SFE : www.sfe.fr.
[2] Bouquet B. (2009), « Du sens de l'évaluation dans le travail social », *Informations sociales*, n° 152, p. 32-39.

la CNAF, la CNSA), associations qui se sont progressivement professionnalisées[1] et collectivités locales, notamment conseils généraux et communes à travers les CCAS[2]. **Pour autant, cette évaluation est loin d'être systématique et si la nécessité de la démarche est désormais partagée**, Patrice Duran souligne que « l'évidence de l'outil n'en détermine pas mécaniquement l'existence »[3]. D'ailleurs les politiques sociales sont souvent considérées comme les plus difficiles à évaluer : ce sont des « politiques à objectifs contradictoires et multiples, des politiques pour lesquelles il y a un grand nombre de décideurs légitimes, des politiques qui sont conflictuelles, des politiques qui sont innovantes »[4]. Le bilan est ainsi mitigé et, comme pour les autres politiques publiques, la faiblesse de l'évaluation dans le champ social tient souvent à son impact limité et immédiat sur la décision publique. Mais les apports de la démarche, même s'ils sont en deçà de l'ambition initiale, sont réels. Bernard Perret a ainsi mis en évidence l'apprentissage organisationnel qui en résulte[5]. On peut également noter le renforcement de l'expertise, de la médiation et de la coordination entre différents acteurs engagés dans une politique publique partenariale et parfois l'opportunité de l'ouverture d'un espace de débat.

2 ■ L'évaluation dans le champ social : élément central dans le renouvellement des instruments de cohésion sociale

Désormais, l'examen des différents instruments des politiques de cohésion sociale donne une place centrale à la démarche évaluative pour mettre en avant leur capacité à renouveler la réponse des politiques aux besoins sociaux. Les exemples ont ainsi été nombreux tout à long des séances du séminaire. Ainsi, dans le chapitre 1, Jean Luc Outin met l'accent sur la place que tenait l'évaluation dans la démarche « Nouvelles qualifications » à travers ses trois dimensions : normative, instrumentale et cognitive, et sur le rôle qu'elle joue pour accompagner le changement. La recherche-action s'appuie selon lui sur le développement « d'une approche pluraliste de l'évaluation cherchant la mise en évidence et la discussion des processus qui permettent de construire des argumentaires éclairant les effets observés, voire permettant d'établir des relations causales entre des objectifs, des moyens et des effets ». Dans le chapitre 2 sur l'expérimentation sociale, l'évaluation apparaît comme la pierre angulaire d'une méthode qui vise à initier une innovation sociale dans un premier temps à petite échelle, compte tenu des incertitudes existantes sur ses effets. De même, il est clair que le renforcement de l'entrepreneuriat social *(cf. chapitre 8)* doit également s'appuyer sur la mesure de l'impact des innovations sociales ainsi produites, à la fois pour essaimer et pour recevoir le soutien des pouvoirs publics. Enfin, dans le champ de la prévention précoce *(chapitre 3)*, l'évaluation doit être pensée dès la conception des programmes et impliquer les bénéficiaires et les professionnels tout au long du dispositif. Cette évaluation joue un rôle spécifique dans

[1] Ainsi en 2002 est élaboré un guide de l'évaluation à destination des associations qui a pour objet de rappeler les principes de conduite d'un processus d'évaluation et de proposer une méthode d'application simple et pratique.
[2] Voir par exemple les travaux menés dans le cadre du 63e congrès de l'UNCCAS et notamment la thématique « *Le CCAS, évaluateur des politiques publiques* ».
[3] Duran P. (2010), « Évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, p. 5-24.
[4] Monnier É. (1992), « Décentralisation et évaluation », colloque Gaston Deferre.
[5] Perret B. (2008), « L'évaluation des politiques publiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, n° 350, décembre, p. 142-159.

la mesure où elle constitue une étape dans le retour des bénéficiaires vers les dispositifs de droit commun, et leur redonne une capacité d'action et une responsabilité dans leur devenir.

Évaluation et observation : deux démarches indissociables ?

Le développement de l'observation dans le champ social et celui de l'évaluation constituent deux dynamiques très liées qui ont marqué les politiques sociales depuis les années 1990. Sont-elles aujourd'hui vouées à converger ?

De nombreux observatoires ont ainsi été créés afin de mieux appréhender et quantifier l'évolution des phénomènes sociaux. Les domaines ont été très nombreux : pauvreté, santé, réussite éducative, égalité homme-femme, enfance en danger, zones urbaines sensibles, etc. À différentes échelles et à l'initiative de différents acteurs, ces observatoires ont été confrontés à des exigences accrues : au-delà des éléments statistiques dont ils rendent compte, ils ont été appelés à construire et s'appuyer sur des indicateurs plus sophistiqués pour rendre compte de la complexité des phénomènes sociaux et porter une appréciation sur l'évolution de ceux-ci. Parallèlement, le recours aux indicateurs de performance des politiques publiques s'est accru, occupant une place décisive dans le jugement normatif porté sur certaines politiques publiques. Progressivement, les deux démarches sont apparues indissociables, l'enjeu étant d'être en capacité de construire un système d'observation permettant par la suite de pouvoir objectiver les analyses, d'étayer le point de vue évaluatif et de passer ainsi de la mesure au jugement.

À cet égard**, les missions** et **le positionnement de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles** (ONZUS) constituent une illustration intéressante, d'autant que la politique de la ville a été un terrain privilégié pour les premières démarches évaluatives et pour la diffusion de la pratique et des questionnements dépassant son champ. Créé par la loi du 1er août 2003, l'ONZUS a vocation à améliorer la connaissance des territoires urbains en difficulté, à mesurer l'évolution de leur situation et à évaluer les politiques publiques menées en leur faveur. Ainsi, au-delà de ses missions de mesure de l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement entre les quartiers en difficulté et leur agglomération, il a de plus en plus cherché à en analyser les causes pour chacun des grands programmes constitutifs de la politique de la ville. Il a également adopté des approches évaluatives plus qualitatives ciblées sur des domaines précis, y compris par des enquêtes d'opinion auprès des habitants. En outre, il a entrepris de mettre en place, au-delà de son analyse sur les territoires, les conditions d'une observation ambitieuse de l'évolution des trajectoires des publics qui y résident et de suivre leur mobilité, qu'elle soit résidentielle, sociale, professionnelle.

Le rôle d'observation de l'ONZUS s'est considérablement enrichi, l'amenant à renouveler ses méthodes d'analyse, y compris en testant le recours à de nouveaux instruments comme l'expérimentation sociale. La plupart des analystes s'accordent à dire que la mise en place de cet outil a indéniablement fait progresser la connaissance des quartiers en développement social, et notamment de leurs dynamiques. Cela constitue une avancée indéniable au regard de la difficulté antérieure persistante à disposer d'éléments à la fois consolidés et précis. L'appréciation des avancées en termes d'évaluation est plus nuancée. Ainsi, Michel Villac et Emmanuel Dupont y voient une réponse adaptée pour couvrir les différents questionnements inhérents aux

orientations de la politique de la ville (sens de la géographie prioritaire et évolution), à sa mise en œuvre (articulation des responsabilités des acteurs, des différents programmes additionnels et thématiques, etc.)[1]. Renaud Epstein considère plutôt que cette évaluation constitue une régression, au sens où elle est marquée par une « conception technocratique, au détriment d'une conception démocratique et scientifique », qui privilégiait une approche pluraliste, s'appuyant sur l'intelligence collective des différents acteurs[2]. Ce positionnement fait écho au questionnement de la place et de l'utilisation des indicateurs dans le pilotage des politiques et la mesure de leur performance, souvent assimilés de manière abusive à une démarche évaluative. Comme le soulignent Anne-Marie Brocas et Franck Von Lennep, cette dernière ne peut être objective que si, d'une part, des lieux d'échanges et de débats sont maintenus et que, d'autre part, les organismes d'évaluation fournissent des éléments de débat et de connaissance[3].

On voit ainsi que l'association systématique de l'observation à l'évaluation conduit à s'interroger sur les enjeux d'un glissement de l'une vers l'autre. Quelles en sont les implications opérationnelles et conceptuelles ? Le pilotage des politiques par les indicateurs rend-il ces deux approches indissociables ? Peut-on évaluer le « social » et comment le faire ?

Innovations méthodologiques : quelle contribution au renouvellement de la démarche évaluative ?

La démarche évaluative a connu depuis la fin des années 2000 des innovations méthodologiques, notamment avec l'introduction de l'évaluation aléatoire. Cette méthode très récente en France a eu un développement rapide et massif. Yannick L'Horty et Pascal Petit[4] rappellent que ce développement résulte, d'une part, de travaux de chercheurs internationaux (par exemple Esther Duflo[5]) relayés par l'École d'économie de Paris ; et, d'autre part, d'une commande publique forte, en particulier autour du RSA.

La spécificité de cette méthode aléatoire et son caractère innovant reposent sur l'idée de dépasser la vision dichotomique classique entre, d'un côté, les économistes qui privilégient l'analyse quantitative de larges bases de données et, de l'autre, les sociologues, qui procèdent plutôt par enquêtes qualitatives sur un échantillon limité de personnes. Il ne s'agit pas de construire une « usine à gaz » mais de se donner des moyens fiables permettant de mesurer les effets du programme. L'enjeu est de concilier des programmes sociaux innovants avec des méthodes d'évaluation rigoureuses[6].

[1] Villac M. et Dupont E. (2010), « Contrepoint sur la politique de la ville et son évaluation », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, p. 251-258.
[2] Esptein R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, p. 227-250.
[3] Brocas A.-M. et Von Lennep F. (2010), « De l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, p. 149-160.
[4] L'Horty Y. et Petit P. (2010), « Évaluation aléatoire et expérimentations sociales », *Document de travail*, Centre d'études de l'emploi, décembre.
[5] Duflo E. (2010), *Le Développement humain. Lutter contre la pauvreté*, Paris, La République des idées/Seuil.
[6] *Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales*, disponible sur www.experimentationsociale.fr.

Étude sur l'effet d'une place de crèche sur le retour à l'emploi des mères

Une enquête menée en 2007 par Éric Maurin et Delphine Roy auprès de l'ensemble des familles grenobloises inscrivant un enfant en maternelle a permis de comparer la situation des parents dont la demande a été satisfaite avec la situation de ceux dont la demande n'a pas pu être satisfaite. L'enquête a notamment révélé que les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent plus facilement dans l'emploi entre la naissance et l'inscription en maternelle que les mères dont la demande n'a pas pu être satisfaite. L'enquête démontre également que les parents dont la demande de place en crèche a pu être satisfaite ont au moment de l'inscription en maternelle beaucoup moins d'inquiétudes quant à la santé, au développement de leur enfant et sa capacité à s'intégrer à l'école que ceux dont la demande n'a pas pu être satisfaite.

Voir les travaux du CEPREMAP (Centre pour la recherche économique et ses applications) : www.cepremap.ens.fr et de l'École d'économie de Paris : www.parisschoolofeconomics.eu

L'analyse du non-recours aux droits sociaux : quelle prise en compte dans la démarche évaluative et la construction des politiques publiques ?

L'association des usagers à l'évaluation n'a pas été immédiate dans les travaux les plus anciens des années 1990. Elle est devenue progressivement un élément à part entière de certains dispositifs. Au départ, il s'agissait simplement de prendre en compte le point de vue des usagers puis, avec la volonté de donner un caractère pluraliste et participatif à la conduite de l'évaluation, certaines démarches sont allées plus loin en les associant au pilotage même. Cette ouverture aux usagers, au-delà de l'expert de l'évaluation et du professionnel du secteur, n'a pas été sans poser de nombreuses questions qui ont été largement explorées : représentativité des usagers, incertitude sur la notion même d'usager, différenciation nécessaire avec le mode délibératif, modalités opérationnelles s'agissant des publics en difficulté… Quoi qu'il en soit, cette association a connu une consécration législative, notamment dans l'évaluation des établissements sanitaires et sociaux par la loi 2002-2 ainsi que dans le cadre de l'évaluation prévue du RSA. Le comité chargé d'« analyser l'impact du RSA sur le retour à l'emploi, le taux de pauvreté et la qualité des emplois des bénéficiaires » comporte ainsi cinq représentants des bénéficiaires du RSA (décret n° 2009-1112 du 11 septembre 2009).

L'analyse du non-recours aux droits sociaux, et plus généralement de la non-demande sociale, va plus loin dans la démarche. Au départ, il s'agissait de comprendre les raisons pour lesquelles une personne qui est éligible à une prestation sociale ne la percevait pas. Cette question a été peu prise en compte par les institutions publiques.

Centrée sur l'analyse du non-recours aux prestations sociales financières, l'approche a été peu à peu élargie à d'autres champs illustrant le fait que le non-recours est partout et que l'offre publique n'a finalement aucun usager contraint ou captif, contrairement à l'image traditionnelle portée par les mécanismes d'assurance sociale[1]. Une typologie a été établie par l'ODENORE (Observatoire des non-recours aux droits

[1] Warin P. (2010), « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *laviedesidees.fr*, 1er juin, www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html.

et aux services), qui distingue la non-connaissance, la non-demande et la non-réception et qui identifie les explications spécifiques à chaque situation[1]. L'analyse plus précise de la non-demande montre que les explications sont nombreuses : manque d'intérêt, risque de stigmatisation et de discrimination, dénigrement de sa propre éligibilité, repli sur soi, etc. Elle renvoie ainsi à des articulations entre logiques institutionnelles et comportementales ; elle met en lumière les limites de la logique incitative pour souligner l'importance d'envisager des dispositifs de reconquête (pour un accompagnement d'accès au droit), d'autonomisation, de responsabilisation en tenant compte des préférences individuelles.

Ainsi, la connaissance plus fine des phénomènes de non-recours conduit progressivement à interroger l'effectivité et la pertinence de l'offre publique dans une perspective renouvelée et du point de vue des destinataires[2] – groupe plus large que les traditionnels usagers – et à enrichir ainsi le regard évaluatif classique. Mieux intégrée à la démarche évaluative, elle pourrait contribuer à infléchir des dispositifs qui jusqu'à présent n'ont pas répondu de manière satisfaisante à la demande sociale.

[1] Warin P. (2010), « Le non-recours : définition et typologie », *Document de travail / Working Paper*, ODENORE, http://odenore.msh-alpes.fr/documents/odenorewp1.pdf.
[2] Warin P. (2010), « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », *in* O. Borraz et V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques, vol. 2 : Des politiques publiques pour changer la société ?*, Paris, Presses de Science Po, p. 287-312.

Point de vue

L'évaluation, une méthode désormais au cœur des politiques publiques

Intervention d'**Annie Fouquet**

Inspectrice générale des affaires sociales,
présidente de la Société française d'évaluation

Tout le monde évalue tout le monde. Le mot est utilisé dans tous les sens et c'est très bien ainsi. L'étymologie du mot, c'est « estimer la valeur » de quelque chose. Les économètres estiment la valeur de paramètres et évaluent, donnent une valeur, estiment un paramètre dans un modèle, par exemple le taux de retour à l'emploi. On peut aussi évaluer des situations individuelles. Les travailleurs sociaux ont l'habitude de faire des évaluations dont ils s'honorent qu'elles soient pluridisciplinaires pour être mieux adaptées aux situations. On peut aussi procéder à l'évaluation des besoins d'une population. Quand on fait des schémas directeurs, des schémas médico-sociaux par exemple, on commence par évaluer les besoins d'une population. Les observatoires ont souvent été créés à cette fin. L'évaluation de politiques ou d'actions collectives, cela peut être aussi bien des projets, des dispositifs simples, des ensembles de dispositifs qui font des programmes, des politiques qui sont des ensembles complexes de programmes et d'actions, ou des organisations. Dans le domaine de la santé publique qui est un domaine voisin, le Conseil de la santé publique a réalisé de nombreuses évaluations remarquables. On peut citer le plan cancer, la périnatalité, les maladies rares. Dans le champ médico-social, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a véritablement institué l'évaluation interne et externe, non pas celle des organisations mais celle de la qualité et des prestations des établissements et services.

Pourquoi évalue-t-on une action publique ? À quoi cela sert-il ? Nous allons voir qu'une évaluation peut avoir des finalités assez différentes et qu'en fonction de ces finalités, on utilise des démarches d'évaluation différentes.

Il y a trois grandes finalités assez différentes mais qui se complètent :

- **premièrement, ce que les Anglais appellent l'*accountability*, qu'on peut traduire par « la reddition des comptes », ou par un terme aujourd'hui plus souvent employé, la « redevabilité » ;**
- **deuxièmement, éclairer les décisions, qu'elles soient globales, stratégiques ou opérationnelles ;**
- **troisièmement, comprendre comment cela marche. Ce n'est pas le tout de mesurer des effets. Qu'est-ce qui fait que cela marche ou ne marche pas ? À quoi attribuer tel résultat ou tel écart entre ce qui était attendu et ce qui a été réalisé ?**

Le renouveau institutionnel

La réforme constitutionnelle de juillet 2008

La France a longtemps été un pays assez peu concerné par l'évaluation, malgré les tentatives du Premier ministre Michel Rocard en 1989-1990. La nouveauté, c'est que la réforme constitutionnelle de juillet 2008 inscrit l'évaluation dans la Constitution. Cette réforme renforce le rôle du Parlement, introduit des études d'impact préalables à la mise en place d'une nouvelle loi, et donne une place explicite à la Cour des comptes ainsi qu'au Conseil économique et social, qu'elle transforme en l'appelant aussi environnemental.

Un peu d'histoire

Bref rappel historique : en 1990 est créé un Comité interministériel de l'évaluation (CIME) suite au rapport de Patrick Viveret. Le CIME, assorti d'un Conseil scientifique de l'évaluation, était là pour donner des éléments de méthode. Il rassemble tous les ministres, dresse un programme d'évaluation et choisit des thématiques : quelles politiques va-t-on évaluer ? Ces politiques devaient absolument être interministérielles car chaque ministère est jaloux de ses prérogatives. Du coup, ce comité a été enjoint de réaliser les évaluations les plus difficiles qui soient, car les politiques interministérielles sont par nature les plus complexes. En effet, plus on descend – programme, dispositif ou projet –, plus c'est simple, et plus on monte en généralité, plus la complexité s'accroît. Ces deux instances ont été fusionnées en 1998 dans le Conseil national de l'évaluation, au motif que leur fonctionnement était lent et compliqué. La petite cellule qui s'occupait d'évaluation s'est alors « réfugiée » à la DATAR. Cette cellule évaluait notamment les contrats de plan État-région. La politique contractuelle porte en elle la nécessité d'évaluer puisqu'il y a au moins deux acteurs dans les contrats de plan État-région, qui décident ensemble de faire quelque chose. Certains disent que cette période a été un échec puisqu'elle s'est terminée par une disparition des instances. En fait, cette disparition a aussi eu lieu parce que parallèlement se créait autre chose, la LOLF, votée en 2001, avec l'espoir d'évaluation qu'elle portait en elle. L'existence de cette instance interministérielle n'apparaissait donc plus nécessaire.

Mais la difficulté principale était celle d'une importation de concepts venant d'une culture anglo-saxonne mal connue en France, malgré les expériences de la RCB (rationalisation des choix budgétaires). La RCB était restée assez confidentielle dans la haute administration et très peu liée à la décision.

L'apport de cette période a été une acculturation progressive de l'administration et des milieux académiques au concept de l'évaluation. Le CNE a néanmoins produit autant d'évaluations qu'en huit ans du dispositif précédent. Il y a donc eu un apprentissage et les évaluations qui au début mettaient deux ans ou dix-huit mois pour les plus courtes se sont un peu resserrées sur des durées un peu plus raisonnables pour les décideurs. Un apport de cette période a été aussi de définir juridiquement l'évaluation. Pour aller à l'essentiel : évaluer, c'est estimer la valeur, porter une appréciation sur une politique publique.

Une préoccupation continue

Malgré ses avatars institutionnels, l'évaluation est restée une préoccupation tout à fait continue. En 1994, la loi quinquennale sur l'emploi est un exemple de loi qui, comme celle sur

le RMI de 1988, portait en elle la nécessité de son évaluation. Qui plus est, elle précisait la composition du Comité d'évaluation, qui comprenait notamment des parlementaires. Jusque-là, on avait tendance à décider tous les mois de septembre d'un nouveau plan emploi ou d'un nouveau plan. Le ministre de l'emploi de l'époque, Michel Giraud, a au contraire décidé de stabiliser le système pour cinq ans et de prendre le temps de voir ce qui fonctionnait et ne fonctionnait pas.

En 2001, la LOLF est arrivée, et avec elle, un grand espoir d'évaluation. L'objectif était de donner la main au Parlement en votant le budget sous une forme qui rendrait la politique « évaluable », c'est-à-dire avec des ambitions, des programme et des actions, chacune assortie d'indicateurs. Avec la LOLF, le contrôle de gestion s'est installé dans l'administration, ce qui est un apport majeur. Cette loi organique a aussi été l'occasion d'une réforme comptable majeure.

Néanmoins, ce qui est intéressant, c'est que la LOLF introduit une démarche dite de performance : on regarde quelles sont les réalisations, et à quel coût elles sont obtenues. Réalisation ne signifie pas qu'on se situe au niveau du résultat. La performance est une traduction française imparfaite d'un mot anglais. En français, la performance, c'est « je fais le meilleur score au sprint ou en natation ». En anglais, c'est « qu'est-ce que j'ai réalisé ? ». *To perform*, c'est faire, réaliser, tout simplement.

Du côté du Parlement, suite à la réforme constitutionnelle de 2009, le Comité d'évaluation et de contrôle a été créé. Son programme de travail dans les domaines sociaux concerne toujours l'interministériel, car chaque commission veut garder sa capacité évaluative interne, même si elle n'en fait généralement rien, à part la commission des finances.

Questions d'actualité

Comment garantir l'objectivité et/ou la neutralité ?

Il s'agit de porter une appréciation. Celle-ci peut dépendre des valeurs morales ou de la place professionnelle occupée dans le système. Pour les élus, c'est le vote des urnes qui donne l'appréciation de la valeur. Il existe des éléments subjectifs dans toute appréciation, mais on doit malgré tout rechercher l'objectivité par tous les moyens, notamment sur le plan de la clarté du processus.

Voici un exemple : à l'occasion de travaux d'évaluation, on voit qu'il y a 5 % de lits vacants dans un EHPAD. Est-ce que c'est bien ou est-ce que c'est mal ? Quelle appréciation porter sur ce chiffre ?

- Si je suis le directeur de l'établissement qui doit répondre de l'équilibre budgétaire face à son conseil d'administration, l'existence de lits vacants est un mauvais signal, qui signifie des ressources en moins.
- En revanche, du point de vue du personnel, cela veut dire que l'on s'occupe mieux des 95 % restants.
- Et du côté de l'élu, par exemple le conseiller général qui a une politique très volontariste de maintien à domicile des personnes âgées, il faut des places vacantes pour les cas d'urgence. Il est alors important qu'il y ait 5 % de places vacantes.

On voit bien que le jugement que l'on porte dépend de la position que l'on occupe. Comment être objectif par un processus transparent ? On peut mettre en place une instance d'évaluation, avec un comité de pilotage qui rassemble toutes les parties concernées. Toutefois, cette option comporte le risque d'oublier l'un des acteurs, les non-bénéficiaires par exemple, voire les financeurs. Il apparaît donc essentiel d'établir avant toute chose le sociogramme des acteurs.

Comment évaluer les impacts ?

Il ne suffit pas d'avoir un indicateur, par exemple celui du taux de chômage. Cela ne mesure pas forcément l'impact à proprement parler de la politique. La question à se poser pour mesurer les impacts d'une décision publique est la suivante : que se serait-il passé si je n'avais pas mené telle action ? C'est ce que l'on appelle la situation contrefactuelle. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation d'impact mais l'expérimentation « aléatoire » ou « contrôlée » est de loin la plus rigoureuse.

Comment être utile ?

Quel est le lien avec la décision ? Pour être utile, il faut avoir un mandat des décideurs. Une évaluation sans mandat ne permet pas d'obtenir la question à laquelle on doit répondre. Un expert ou un chercheur décide de la question qu'il va traiter. Quand il y a mandat, il faut répondre à une question ou à des questions.

Ensuite, il me paraît très important de bien séparer ce qui relève du constat de ce qui relève de l'analyse. Chaque étape met en œuvre des acteurs différents. Bien souvent, dans les services d'inspection générale, on a tendance à aller à pieds joints du constat aux recommandations sans prendre le temps de faire ces étapes intermédiaires ou en les faisant un peu trop rapidement.

L'évaluation n'est ni une science, ni seulement une pratique, c'est une matière vivante qui se nourrit de tout ce qui se passe : de la recherche, de la réflexion collective, de l'expérience, d'où l'importance des lieux d'échange que peuvent être par exemple la European Evaluation Society ou la Société française de l'évaluation. Ce qui est intéressant et passionnant, c'est qu'il y a actuellement une vraie effervescence autour de l'évaluation, de sorte que la palette des méthodes et des démarches s'enrichit tous les jours et que l'on a des évaluations qui s'ajustent à la situation donnée, dans le contexte donné. Les évaluations peuvent être à la fois stratégiques, participatives, managériales, sans aucune exclusive.

Point de vue

Évaluation, indicateurs et sciences sociales

Intervention de **Patrice Duran**

Politiste, professeur à l'École normale supérieure de Cachan

L'évaluation de l'action publique et la question des indicateurs qui lui est consubstantielle mettent les sciences sociales au cœur de l'action publique. La recherche de performance constitue aujourd'hui le maître mot d'une doctrine d'action publique qui semble faire l'unanimité des gouvernants. Le resserrement de la contrainte budgétaire depuis une vingtaine d'années n'est pas étranger à la mise en place dans de nombreux pays d'un dispositif de gestion publique axé sur la performance *(performance based management)* reposant en particulier sur des batteries d'objectifs et d'indicateurs. La situation actuelle illustre clairement ce que Bachelard appelait « la loi de bipolarité des erreurs » qui fait que, suivant un mouvement dogmatique de balancier, on évite une erreur pour tomber dans une autre. Pendant longtemps, on ne mesurait rien, aujourd'hui il faut des indicateurs pour tout. Le Royaume-Uni fut longtemps l'archétype de cette obsession quasi benthamienne de la transparence avant une remise en cause partielle. Toujours est-il que le débat est clairement ouvert depuis longtemps déjà sur la capacité de pilotage des autorités publiques, et au premier rang de l'État, qui ne peut se résumer au seul usage d'indicateurs dont on oublierait trop vite la nature de la production.

La problématique de l'efficacité et de la performance suppose l'intelligibilité du monde social, autrement dit un investissement réel dans les sciences sociales comme sciences de gouvernement. Il convient en effet de rappeler que toute analyse qui interprète les phénomènes empiriques du point de vue d'une volonté de connaissance rationnelle doit présupposer en effet que le potentiel argumentatif contenu dans les connaissances et les idées est susceptible de devenir empiriquement efficace. Au fond, la seule vraie question demeure celle de notre capacité d'intervention sur la réalité et celle des conditions dans lesquelles celle-ci peut prendre place. Préparer l'avenir dépend ainsi de notre propre capacité à rendre le monde intelligible, donc à le comprendre autrement que sous l'angle du chaos et du pur hasard, et de notre aptitude à promouvoir les solutions tant techniques que sociales qui en favoriseront le fonctionnement. Les modes de raisonnement constituent de fait les véritables capacités dont disposent les hommes pour concevoir les problèmes qui se posent à eux et mettre en œuvre les outils et les procédures appropriées à leur traitement.

Si la question des indicateurs est indissociable de la réflexion actuelle sur l'évaluation de l'action publique, elle ne peut se penser que dans une problématique élargie d'analyse des politiques publiques qui lui donne tout son sens, permet d'identifier ce qui doit être mesuré et par là même assure la mobilisation des compétences nécessaires à son traitement.

Analyse des politiques publiques, évaluation et indicateurs

L'évaluation n'est que la conséquence d'une action publique caractérisée par l'énoncé et la mise en œuvre de programmes d'action qui se définissent comme autant de dispositifs intentionnels et rationnels d'intervention pour le traitement des problèmes publics. Ce n'est donc pas par hasard si l'évaluation est la fille de l'analyse des politiques publiques. Elle est née dans le giron de l'analyse des politiques publiques qui lui a fourni son cadre de référence théorique, elle en est la continuité logique.

Dans ses développements récents et la diversité de ses manifestations, l'analyse des politiques publiques a constitué cette théorie de l'action publique dont la nécessité à la fois intellectuelle et pratique se faisait fortement sentir dès lors que l'on voulait pouvoir rendre compte de ce que « les gouvernements font, comment ils le font, et quelle différence ça fait » selon l'heureuse formule d'un de ces représentants avisés. S'intéresser aux politiques publiques suppose de pouvoir dégager les *choix* qui les fondent, les *processus* d'action à travers lesquels ceux-ci sont conduits, les *réalisations* qui s'ensuivent et les *conséquences* qui en découlent.

Les conséquences deviennent la catégorie centrale de la gestion publique car elles déterminent la réalité de la responsabilité politique. Autrement dit, *les conséquences sont bien la véritable mesure des performances de la gestion publique* dès lors qu'on assigne aux politiques publiques le traitement des problèmes qui se posent à la collectivité. L'analyse des politiques publiques a mis en évidence l'importance de la mise en œuvre des politiques publiques pour expliquer les résultats de l'action au point parfois d'une focalisation excessive au détriment des autres dimensions. Mais son mérite a été surtout d'avoir insisté sur la prééminence des *outcomes* (résultats ou conséquences) sur les *outputs* (réalisations ou produits). Du même coup, l'action publique a bien, dans son déploiement, un caractère instrumental dont il convient d'apprécier l'efficacité à la *contribution* qu'elle apporte au traitement du problème qui l'a initiée. Ce point est décisif dans la mesure où il permet de replacer l'action publique dans toute sa spécificité, c'est-à-dire dans ce qui la différencie d'autres formes d'action. En effet, *on ne saurait simplement mesurer une politique à la seule aune de ses réalisations*.

Des indicateurs pour quoi ?

Là est cependant la difficulté qui est celle de la combinaison, et par là même de l'articulation de deux types d'indicateurs, de réalisations et de résultats. Cela pose clairement la question toujours délicate de la congruence entre *contrôle de gestion* et *évaluation*.

Les redoutables problèmes méthodologiques que pose la mesure des conséquences expliquent pour une part le surinvestissement dans celle des réalisations, mais ce n'est pas la seule raison. Les indicateurs sont en effet beaucoup plus facilement des indicateurs d'*outputs* que des indicateurs de résultats *stricto sensu*. Pour autant, la construction d'indicateurs à ce niveau n'est pas aisée. En effet, le déficit d'explicitation stratégique des politiques publiques rend d'autant plus difficile l'instauration de véritables systèmes de contrôle de gestion aptes à orienter le comportement des agents publics. Le passage des objectifs aux indicateurs est toujours de fait une opération délicate. On a néanmoins accompli des progrès énormes de ce point de vue et l'entrée dans un contrôle de gestion un peu plus efficace a probablement aidé au développement et à la précision des objectifs.

Les administrations sont plus facilement portées par des logiques de production et il est donc normal qu'elles soient plus sensibles au langage habituel de la gestion qu'à celui plus lointain des conséquences, d'autant que les acteurs sont généralement évalués sur ce qu'ils font et non sur ce que génère ce qu'ils font. L'influence du *New Public Management* a souvent de surcroît contribué à développer des approches étroitement gestionnaires où les objectifs d'efficience et de maîtrise des coûts ont largement pris le pas sur la recherche des conséquences toujours plus difficile à établir, mais aussi politiquement plus dérangeante.

Il est donc à craindre que la réflexion sur les indicateurs et sur le pilotage par les indicateurs nous renvoie plus à une logique de type *top down* qui suive les circuits de décision qu'à une réflexion de type *bottom up* qui parte de la réalité sociale et des espaces affectés par les modalités de l'intervention publique.

Ceci est d'autant plus vrai que l'administration française est restée trop longtemps une administration de production. Du même coup, centrée essentiellement sur une logique de mise en œuvre, elle a trop négligé de produire des informations sur son propre contexte d'action comme sur les effets de ses propres productions. Ceci explique pour beaucoup le retard français dans la constitution de bases de données fiables sans lesquelles il reste difficile d'évaluer avec précision l'impact des programmes publics. La lente diffusion de l'évaluation des politiques publiques en France trouve pour une bonne part son origine dans cette situation regrettable.

Autrement dit, la production d'indicateurs de qualité suppose *la combinaison de modes d'observation et de modes de raisonnement*. Il n'y a pas d'observation possible sans données, ce qui suppose une activité intense de collecte, mais les données ne sont pas des faits tant qu'elles ne sont pas rendues significatives par une lecture appropriée. Celle-ci implique toujours une mise en ordre sélective de la réalité à partir d'un cadre de référence déterminé. Ce qui ne va pas sans poser la question des compétences à mobiliser pour leur production.

Des indicateurs par qui ?

La prépondérance des préoccupations de performance a certainement conduit à un recul des représentations juridiques dans la mesure où l'orientation vers la question du pilotage de l'action publique s'est accompagnée d'un glissement des savoirs professionnels vers des paradigmes non juridiques qui ne s'apparentent pas non plus aux seules sciences pour l'ingénieur.

Les sciences sociales ne sont historiquement que très peu présentes dans l'appareil d'État. De ce point de vue le développement de l'évaluation est tributaire du type d'État dans lequel il se produit et de la nature des élites susceptibles de le porter, comme des éléments plus culturels à travers lesquels la chose publique trouve sa définition et sa justification. La France participe d'un modèle d'État unitaire fortement structuré, où le raisonnement juridique est historiquement dominant allié à des savoirs d'ingénieurs très marqués par des logiques techniques. Il n'est donc guère surprenant que l'analyse des politiques publiques s'y soit développée avec difficulté. Ainsi, le degré d'ouverture à l'influence de l'analyse des politiques publiques se trouve-t-il étroitement lié à la structure de l'État comme aux modes de raisonnement sur les affaires publiques lui correspondant.

À l'évidence, les évolutions de la gestion publique remettent en question la logique d'opération, comme ensemble de procédures techniques définissant la production et la fourniture d'un service. Dans un univers comme celui qu'elles ont aujourd'hui à affronter, les administrations, quelles qu'elles soient, doivent revenir aux acteurs, être plus attentives aux espaces de jeu, aux modalités de régulation de leurs sphères d'intervention. Dans tous les cas, les sciences sociales sont présentes. Or, les compétences en sciences sociales sont trop faibles, concentrées dans quelques services ou établissements tels que la DARES, la DREES, l'INSEE ou l'INED, pour citer quelques lieux significatifs de nature et de statuts différents où s'est construit de manière exemplaire un vrai savoir-faire avec des fonctionnaires qui sont en quelque sorte ce qu'on appelle en sciences sociales des « marginaux sécants », à savoir des personnels qui sont à la jonction de la recherche et de l'action. La production d'indicateurs, nous l'avons dit, n'est pas affaire de pure technique, elle nécessite des compétences élargies en sciences sociales fondées sur une véritable maîtrise des raisonnements qui les irriguent et ne peut s'accommoder d'une simple pratique de bricolage.

Éloignée de toute prétention à une gestion scientifique du politique et débarrassée de toute visée technocratique, l'évaluation s'est en effet écartée aujourd'hui, ici comme ailleurs, des vues hyper-rationalisatrices d'une « société expérimentale ». Pour autant, les effets de connaissance ne sont jamais négligeables par les apprentissages qu'ils sont susceptibles d'engendrer. Si la mise en évidence des résultats de l'action publique s'impose, elle est méthodologiquement difficile à conduire, mais elle est indispensable car elle ouvre la voie à une vraie transformation des modes de gestion publique. Le raisonnement en termes d'indicateurs ouvre techniquement la voie à un pilotage par l'aval dès lors que les résultats priment sur les objectifs, ce qui conduit à largement révolutionner les pratiques gestionnaires.

Si la problématique de l'efficacité suppose l'intelligibilité du monde social, comme nous l'avons dit, la quête de performance conduit à accorder une attention renouvelée aux dispositifs producteurs d'une meilleure réflexivité de l'action publique, ne serait-ce que comme analyse préventive des défaillances. *La recherche des résultats implique tout à la fois des catégories statistiques et une capacité de mesure qui s'incarne dans des indicateurs, donc la mobilisation d'institutions susceptibles de produire et garantir cette compétence, une spatialisation de leurs impacts, une imputation des responsabilités et une réflexion sur la centralité des autorités publiques dans leur production*. On le voit, gouverner n'est pas une routine, mais un problème à résoudre.

Point de vue

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles

Intervention d'**Anthony Briant**

Sous-directeur des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective au Secrétariat général du Comité interministériel des villes

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles a été créé par la loi du 1er août 2003. Il est doté d'un conseil d'orientation et d'un secrétariat permanent exercé par le secrétariat général du Comité interministériel des villes, l'administration centrale du ministère de la Ville. Dans ce secrétariat général, la sous-direction des études statistiques et de l'évaluation exerce de fait le secrétariat permanent de l'ONZUS.

La politique de la ville : une des premières politiques évaluées

La politique de la ville a été parmi les premières politiques évaluées, au début des années 1990 en France. L'histoire de cette évaluation est donc longue, ce qui est à la fois un atout et un inconvénient. Un inconvénient parce que toute nouvelle évaluation de la politique de la ville va se trouver sous le feu et le regard de ceux qui depuis longtemps réfléchissent à cette question. L'avantage ou l'atout, pour moi, c'est qu'il existe une longue littérature sur cette question. On peut ainsi essayer d'éviter les écueils du passé.

L'évaluation de la politique de la ville est faite par des acteurs multiples : l'État, les collectivités territoriales. Il convient de bien distinguer, d'une part, l'évaluation du processus et de la mise en œuvre et, d'autre part, l'évaluation d'impact, les deux appelant des méthodologies différentes. D'où la question du rôle « rénové » de l'ONZUS.

La loi de 2003 précise ceci : « La mission originelle de l'Observatoire est de mesurer les inégalités et les écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre, et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultat mentionnés à l'annexe un de la présente loi. » La mission initiale était ambitieuse. Elle le reste.

Dès l'origine, la mission d'évaluation est présente dans le décret constituant l'ONZUS. Néanmoins, l'ONZUS a d'abord été un observatoire, c'est-à-dire qu'il s'est d'abord saisi de la mission d'observation. L'observation des zones urbaines sensibles n'était pas, en 2003, une chose aisée. En effet, la statistique publique ne s'était pas dotée ou ne produisait pas de manière industrielle de l'information statistique sur ces quartiers. Malgré tout, l'installation de l'ONZUS a pu bénéficier de la réflexion menée durant les années 1990 sur ce que l'on

pouvait récupérer comme information statistique sur ces quartiers dans les différents recensements.

Observer *et* évaluer : au cœur de l'approche multi-partenariale de la politique de la ville

Pourquoi la mission de l'ONZUS évolue-t-elle aujourd'hui de l'observation vers l'évaluation ? La mission d'observation – connaître, être capable de produire des tableaux de bord réguliers sur la situation de ces quartiers et leur évolution – est une mission qui maintenant est assez bien rodée. On peut donc passer à la deuxième phase de la mission de l'ONZUS.

D'une approche contractuelle privilégiant l'évaluation du processus…

Le contenu de la loi de 2003 est-il suffisant pour mener à bien l'évaluation de la politique de la ville ? Peut-être pas en tant que tel. Il fallait ce temps de mûrissement et de réflexion. Aujourd'hui, nous sommes sur un chemin qui permet d'aller un peu plus loin. Rappelons que la politique de la ville se définit par trois dimensions :

- **elle est interministérielle : cela veut dire que l'on essaie d'orienter de manière *ad hoc* les moyens dits « de droit commun » vers les quartiers en difficulté ;**
- **elle est partenariale et contractuelle : cela veut dire que l'État crée une relation contractuelle avec les politiques territoriales pour définir un projet pour ces quartiers de la politique de la ville ;**
- **elle développe des actions spécifiques vers les quartiers de la politique de la ville. L'État mène à son propre compte un certain nombre d'actions en direction de ces quartiers qui sont aujourd'hui mises en œuvre par des opérateurs dont les deux plus importants en termes de taille sont l'Agence nationale de rénovation urbaine et l'Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances.**

…à une approche programmatique fondée sur l'évaluation de l'impact

Avant la loi de 2003, avant la mise en place d'une approche très programmatique de la politique de la ville, les aspects interministériels et contractuels étaient beaucoup plus prégnants dans la perspective que l'on avait de cette politique. Il y a eu un tropisme assez fort de l'évaluation à se pencher d'abord sur la mise en œuvre et sur le processus.

Cette dimension programmatique est-elle plus favorable à une évaluation d'impact ? Il est possible que ce soit le cas car cela permet de définir de manière un peu plus claire les objectifs dans un nombre limité, et donc de pouvoir questionner les objectifs de la politique au-delà de l'aspect initial de la politique de la ville, qui est d'abord une politique de mobilisation de dispositifs existants au profit de zones particulières.

Une méthodologie complexe

Articuler évaluation de l'impact au niveau national et évaluation de la mise en œuvre au niveau local

Les mesures d'impact recherchent l'effet causal d'une politique. Pour identifier ce dernier, il faut une infrastructure d'observation adaptée, qui peut être statistique mais pas seulement. Elle nécessite au moins deux éléments :

- **que l'on soit en mesure de bien identifier les moyens dédiés à cette politique. C'est là que l'approche programmatique permet peut-être de mieux délimiter les frontières des moyens que l'on met en place au profit de l'objectif visé ;**
- **toute une batterie d'indicateurs d'impact, permettant de se donner les moyens de mesurer la situation à un temps T et son évolution en parallèle du déploiement de cette politique.**

L'évolution des missions de l'ONZUS, de l'observation vers l'évaluation, laisse penser qu'il est plus pertinent de mener l'évaluation de l'impact à un niveau national. En effet, dès que l'on déploie une politique au niveau local, on est soumis aux conditions de température et de pression locales, qui peuvent varier des conditions de la zone voisine. L'avantage de développer une évaluation au niveau national est de contrôler ces variations de température et de pression, et de mesurer l'effet de la politique toutes choses égales par ailleurs. Cela pose en regard la question du lien entre l'évaluation de l'impact d'un côté, et l'évaluation de processus de mise en œuvre et la répartition des rôles entre le local et le national.

L'évolution souhaitée de l'ONZUS, désormais inscrite dans le décret du 1er juin 2011, consiste à renforcer la mission d'évaluation avec l'idée qu'au niveau national, on peut être en mesure de mettre en place une évaluation de l'impact qui permette de comparer les situations diverses tout en ayant une meilleure identification de l'effet causal des politiques déployées sur ces quartiers. On n'oublie pas pour autant les évaluations de processus et de mise en œuvre, ce sont les deux faces d'une même pièce. Il ne peut y avoir d'évaluation d'impact que si on a une connaissance aiguë de la mise en œuvre et des moyens déployés.

Les perspectives d'évolution de l'ONZUS

Il y a au moins trois dimensions sur lesquelles la mission de l'ONZUS devra évoluer :

- **renforcer son système d'observation. L'idée n'est plus de regarder les quartiers pour eux-mêmes, mais bien de regarder les gens qui y résident. Nous avons d'ailleurs lancé en 2011 une enquête par panel, afin de suivre un échantillon de 1 250 ménages dans 40 ZUS différentes. Nous les suivrons pendant quatre ans, qu'ils résident encore ou non dans les quartiers de la politique de la ville. Il s'agit là d'avoir un outil d'observation et à terme d'évaluation de l'impact de ces politiques publiques déployées au profit des gens et des résidents de ces quartiers ;**
- **améliorer l'approche de la territorialisation. L'ONZUS est un observatoire national, avec une contrainte méthodologique : l'observation statistique repose souvent sur des enquêtes nationales qui nous permettent de dire des choses sur les zones urbaines sensibles au regard des unités urbaines qui les englobent, et un peu moins sur la territorialisation. Néanmoins, c'est une démarche que nous mettons en œuvre, notamment par la mobilisation des fichiers administratifs ;**

- **enfin, compléter le système d'observation au profit de l'évaluation, c'est aussi se doter d'outils nationaux d'observation de la mise en œuvre. Les opérateurs de la politique de la ville ont un rôle important en la matière. Ils doivent déployer des systèmes d'information nous permettant de dire où se déploient ces politiques, avec quelle ampleur, et dans quel périmètre. C'est bien à partir de cette observation qu'une évaluation est possible.**

La politique de la ville est une politique contractuelle, partenariale, donc il est important aussi dans l'évaluation d'être en relation avec des collectivités territoriales. Il y a une vraie nécessité à ce que l'évaluation de l'impact portée au niveau national réponde à une évaluation de mise en œuvre de processus développés au niveau local. L'évaluation d'impact peut permettre de développer les travaux toutes choses égales par ailleurs, donc de s'abstraire de variations de conditions locales. C'est parfois dans l'hétérogénéité et dans les différences de mise en œuvre de ces politiques que l'on peut avoir de nouveaux éléments.

Point de vue

Le développement des évaluations dites aléatoires

Intervention de **Marc Gurgand**

Économiste, directeur de recherches au CNRS, professeur associé à l'École d'économie de Paris

Les évaluations dites « aléatoires » constituent aujourd'hui l'une des innovations méthodologiques fondamentales dans le champ de l'évaluation. C'est en quelque sorte une nouvelle espèce venue s'ajouter à la biodiversité des méthodes d'évaluation.

Le propre de cette démarche, c'est de prendre au sérieux la notion de causalité. Elle s'en saisit de façon frontale. On sait bien que cette notion est extrêmement compliquée en général, y compris pour les sciences dures, et encore plus compliquée en sciences sociales. Les chercheurs en sciences sociales hésitent à utiliser le mot, à affirmer des causalités. Mais cela est rendu possible par une clarification qui vient de la littérature épistémologique anglo-saxonne. Cette clarification est permise par l'introduction du concept de « contrefactuel ».

Le concept de « contrefactuel »

Qu'est-ce que le contrefactuel ? C'est l'idée qu'une personne peut être soumise ou non à une cause A. Si elle est soumise à cette cause A, le contrefactuel désigne ce qui lui serait arrivé si elle n'y avait pas été soumise.

À partir du moment où l'on accepte cette idée – il y a en fait deux contrefactuels, la situation dans laquelle on est soumis à la cause A et celle où l'on n'y est pas soumis –, on peut définir une notion de causalité tout à fait claire, qui est simplement la comparaison de la situation de l'individu dans les deux contrefactuels. Par exemple, voilà ce qui arrive à l'élève quand il est dans une petite classe, voilà ce qui lui arrive quand il est dans une grande classe.

Une autre idée importante est qu'il ne peut y avoir de cause bien définie que si on peut imaginer, au moins en principe, une manipulation expérimentale. Pour que les contrefactuels puissent exister, il faut que l'on puisse manipuler la cause. Cela a une implication très discutable mais assez profonde, qui est que les attributs comme le genre ou la race ne peuvent pas être envisagés comme des causes dans la mesure où on ne peut pas s'imaginer les manipuler ou les enlever. Ici, on a vraiment un triptyque tout à fait discutable mais extrêmement cohérent et opératoire : contrefactuel, expérimentation, causalité. C'est la raison pour laquelle les expérimentations aléatoires se sont développées à partir de cet outil épistémologique.

À cette occasion, il est intéressant de souligner que ce schéma et cette pratique expérimentale (de l'évaluation causale) ont été menés à la fin du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ siècle par des « *educational psychologists* ». Les grands auteurs, qui ont notamment fourni ce que l'on appelle le modèle causal de Rubin, mais aussi celui de Holon, qui est notre base méthodologique, sont des gens qui viennent des sciences de l'éducation. Les économistes se sont largement approprié ce modèle pour l'étendre à d'autres modes d'intervention sociale et pour en faire l'évaluation.

Les difficultés de mise en œuvre des évaluations aléatoires

Quelle est l'application pratique de tout cela ? L'enjeu est notre capacité à affecter un effet causal – voire le mesurer, dire s'il est grand ou petit – à une cause parfaitement identifiée.

Une des choses essentielles à défendre ici, c'est le domaine de validité dans un cadre qui n'est pas figé. En vérité, il faut s'attendre à ce que l'imagination des chercheurs repousse presque chaque jour la frontière de ce domaine de validité.

La complexité de mise en œuvre

La mise en œuvre de ces évaluations suppose de se mettre dans une situation expérimentale, avec des groupes tests et des groupes témoins, et de la faire fonctionner dans le monde social. Par ailleurs, il est nécessaire d'avoir des effectifs importants si l'on veut s'inscrire dans une logique statistique.

La présence d'un faisceau de causes (« causal field »)

De nombreuses causes, et non une cause unique, déterminent à la fois ce qui va se passer et ce que l'on va observer. C'est ce que l'épistémologie appelle le *causal field*. L'expérimentation aléatoire consiste précisément à mettre en évidence l'effet d'une cause parmi toutes les autres possibles. Le fait qu'il y ait ce *causal field,* ce faisceau de causes, tout ce contexte important, ne m'empêche pas d'isoler l'effet d'une cause particulière : c'est celle-là qui nous intéresse parmi toutes les autres.

Qu'est-ce qui va déterminer la progression de l'élève, par exemple ? Plusieurs variables entrent en jeu : la taille des classes, la qualité de l'enseignant, la qualité du groupe de pairs. Admettons que l'on veuille isoler l'effet de la taille des classes. En tirant au sort les professeurs et les élèves, on rend tout à fait homogènes, en moyenne, la qualité de ces professeurs et du groupe de pairs, et on peut donc isoler totalement l'effet de la taille des classes.

La question centrale de la validité externe

Se pose enfin la question de la validité externe. L'idée du faisceau de causes implique qu'il y a un contexte dans lequel on mène une expérience et que ce contexte agit probablement sur l'efficacité du dispositif que l'on est en train de tester : la réduction de la taille des classes par exemple. Si l'on fait de l'accompagnement des chômeurs, le contexte pourra être notamment la conjoncture économique.

Suite à une expérimentation aléatoire très connue de réduction de la taille des classes aux États-Unis, le projet STAR[1], la Californie décide de réduire de façon très forte la taille de ses classes. Pour cela, il faut recruter une quantité colossale d'enseignants. Mais rien ne me dit que la qualité des enseignants que je vais devoir recruter très rapidement va être la même que celle que l'on observait en moyenne avant cette vague de recrutement. Le fait que je réduise la taille des classes mais que d'un autre côté je modifie la qualité de mes enseignants va peut-être fortement influencer le résultat final de ma politique de réduction de la taille des classes. L'expérimentation ne peut pas apporter de réponse à cette question.

Autre difficulté, celle qui émerge lorsqu'on évalue une politique en bloc. Un bon exemple en est l'internat d'excellence. L'internat d'excellence, c'est une multitude de choses : des internats, des enseignants recrutés sur profil, des ressources probablement différentes, un projet pédagogique, peut-être un haras au fond du domaine, etc. Dans ce cas, on ne peut faire le travail analytique qui consiste à décortiquer, à démêler les effets des différents facteurs qui interviennent dans la réussite ou dans l'échec du dispositif.

Ce que nous apprend une expérimentation comme la « mallette des parents », c'est :

- **que l'implication des parents est une dimension qui compte. Contrairement à ce que l'on pense souvent, c'est un point que l'on ne savait pas documenter, encore moins démontrer ;**
- **que l'institution scolaire est capable d'agir sur l'implication des parents.**

Pour conclure, avec l'évaluation aléatoire, on parle de démarches qui ont une validité interne extrêmement forte. Mais ce que met en lumière la question de la validité externe, c'est la possibilité d'extrapoler les résultats expérimentaux à des situations de terrain qui vont être toujours différentes de celles de l'expérimentation. C'est particulièrement problématique en sciences sociales mais ce n'est pas lié à l'expérimentation aléatoire elle-même. Ce problème est lié à la démarche empirique et à notre capacité à généraliser, à partir d'observations qui sont toujours particulières. En vérité, ce que l'on fait à travers l'expérimentation aléatoire, c'est toujours apporter des outils de pensée. Ce n'est jamais apporter des réponses toutes faites à une question que se pose un politique. Ainsi, l'expérimentation aléatoire est une démarche extrêmement pertinente à condition de bien comprendre ce qu'elle produit.

[1] Le projet STAR *(Student/Teacher Achievement Ratio)* s'inscrit dans un projet de plus grande ampleur, le *Tennessee Class Size Project*, dont il constitue la première phase. Il a été mené de 1985 à 1990, avec pour objectif de mesurer la performance des élèves en fonction de la taille des classes. Le projet compare pour cela les résultats obtenus dans des classes de 13 à 17 élèves, d'autres comprenant entre 22 et 25 élèves et d'autres encore où les effectifs élevés (22 à 25 élèves) ont conduit au recrutement de professionnels assistant les enseignants. Pour disposer d'éléments complémentaires, se référer notamment à Meuret D. (2001), *Les recherches sur la réduction de la taille des classes*, université de Bourgogne, IREDU.

Point de vue

En quoi des innovations méthodologiques peuvent-elles contribuer à renouveler la démarche évaluative ?

Intervention de **Jean-Michel Blanquer**

Recteur, ancien directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale

L'Éducation nationale est, dans le domaine des politiques publiques, une administration pour laquelle les sujets relatifs à l'évaluation sont essentiels. On peut considérer que l'évaluation se joue à trois échelles fondamentales : celle de l'élève, celle de l'établissement et enfin celle du système scolaire dans sa globalité.

En avril 2005, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, par son article 34, a institué un droit à l'expérimentation. Cela a ouvert la voie à des initiatives à toutes les échelles. À l'échelle nationale, nous avons souhaité assez récemment, au sein de la Direction générale de l'enseignement scolaire, créer un département chargé de l'innovation, de l'expérimentation, de la recherche et du développement. Ce département est chargé non seulement de recenser et d'analyser ce qui se passe en France mais aussi de stimuler, d'aider, d'appuyer des expérimentations à différentes échelles. C'est un département transversal, c'est-à-dire qu'il innerve l'ensemble du système et s'appuie sur les académies pour donner les impulsions nécessaires. Les exemples d'expérimentation sont maintenant légion.

La « mallette des parents »

L'exemple de la « mallette des parents » illustre l'articulation qui peut exister entre les politiques sociales et les politiques d'éducation. D'abord expérimentée dans cinquante collèges de l'académie de Créteil, cette mallette est aujourd'hui diffusée dans 1 300 collèges de France. Le principe est simple : il s'agit de modules destinés aux parents d'élèves de sixième, qui permettent, notamment pour des familles de milieux sociaux défavorisés :

- **de mieux faire connaître le collège et ses règles du jeu aux parents en leur faisant passer par la même occasion un message de bienvenue dans l'institution ;**
- **de mieux faire connaître les voies et moyens permettant d'aider son enfant dans les devoirs à la maison, le suivi scolaire, l'ambition scolaire, etc. Il s'agit ici de jouer sur un facteur-clé de la réussite scolaire qui est la convergence des valeurs d'une famille avec les valeurs de l'école, ce qui n'est jamais une chose complètement acquise dans la société contemporaine.**

Les effets de cette mallette sur la présence des élèves, les comportements et même, dans une moindre mesure, la réussite scolaire, ont été évalués par l'École d'économie de Paris. Ce type d'expérimentation évaluée obéit à un protocole et à des règles d'extension précis. C'est là un

exemple de ce que nous voulons faire sur de nombreux sujets. Au passage, cela suppose de se reconnaître un droit à l'erreur, un droit à l'expérimentation, ce qui n'est pas toujours facile en France.

L'apprentissage de la lecture en cours préparatoire

Cette seconde expérimentation, conduite dans l'académie de Lyon, est cette fois strictement pédagogique et touche 5 % à 10 % des élèves les plus en difficulté au cours préparatoire. Pilotée par une équipe de chercheurs universitaires en lien avec les équipes pédagogiques, elle porte sur 80 classes de CP sur deux ans, 40 classes directement impliquées, 40 classes témoins.

Il s'agit d'évaluer scientifiquement les effets de la mise en œuvre d'une méthode structurée sur les compétences acquises par les élèves en cours préparatoire dans des écoles de l'éducation prioritaire. Les élèves sont répartis, 6 heures par semaine, en petits groupes de quatre à six élèves pour mieux apprendre à lire. Ils sont soumis à des exercices selon un protocole précis qui comprend des séances d'entraînement méthodique et des séances de travail en autonomie.

Sans attendre les résultats définitifs de l'évaluation, nous faisons actuellement des expérimentations cousines dans d'autres académies. En effet, nous sommes déjà assez convaincus des vertus de cette expérimentation et nous sommes impatients de l'étendre.

Ce point est important car il est au cœur du dialogue entre le savant et le politique sur ce type de sujet. On doit faire droit à deux types de préoccupations qui sont autant légitimes l'une que l'autre. Pour le politique, il faut essayer de faire ce qui est le mieux possible dans les délais les plus brefs alors que la science a son propre rythme. Je crois que c'est un sujet qui mérite d'être approfondi politiquement et scientifiquement.

La nouvelle échelle de « l'initiative locale »

À l'échelle locale, qui peut être l'échelle de la classe, la démarche évaluative est beaucoup plus psychologique que technique. L'idée que nous essayons de faire passer désormais dans le système, en particulier à tous les professeurs, est la suivante : le temps est révolu où l'on pouvait dire « moi, professeur, je sais ce qui est bon pour ma classe, je sais ce que je pourrais faire pour faire progresser les élèves mais je ne le fais pas parce que c'est contraire à la règle X ou à la norme Y et je sais que je vais me faire taper sur les doigts si je le fais. »

Le but est que chaque élève maîtrise le socle commun de connaissances et de compétences. La détermination de ces moyens peut revenir à l'initiative locale et venir d'un professeur ou d'une équipe de professeurs au sein d'un établissement. Il est important que les gens s'approprient les choses et le fassent selon des modalités qui leur sont propres, au rythme qui leur convient et d'une façon adaptée. À la fin, ce qui compte, c'est de déployer un état d'esprit dans l'ensemble de l'institution.

Point de vue

Le non-recours aux droits et services

Intervention de **Philippe Warin**

Politiste, directeur de recherche au CNRS, conseiller scientifique de l'ODENORE

La question du « non-recours aux droits sociaux » est identifiée dès l'après-guerre en Grande-Bretagne, dans les années 1960 aux États-Unis, et depuis une bonne quinzaine d'années en France, en particulier grâce aux travaux précurseurs de la CNAF, mais aussi de l'ONPES, du Fonds CMU, de Médecins du monde, de l'Observatoire des inégalités, de l'ODENORE (Observatoire du non-recours aux droits et services) etc. Le terme permet de dénommer toutes les personnes qui peuvent être éligibles à une offre publique donnée et qui, pour de multiples raisons, n'en sont pas bénéficiaires.

En moyenne, on estime que, quelle que soit la prestation, le taux de non-recours n'est jamais inférieur à 10 %. Dans le cas des aides extra-légales, par exemple, on observe des taux de non-recours bien plus élevés, de 80 % à 85 %. Celui du RSA activité, de 68 %, a été largement commenté. Des travaux de l'OCDE estiment que le taux de non-recours moyen oscille selon les pays entre 20 % et 40 %. À cela, il faut ajouter les premières données sur les non-dépenses induites par le non-recours ; le fait est, sur ce plan aussi, qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène marginal.

Un phénomène qui renvoie à l'efficience des politiques publiques et qui interpelle la pertinence des politiques publiques

On peut discerner différentes formes de non-recours. Certaines d'entre elles nous renvoient à des problèmes d'efficience. On s'aperçoit que les moyens mis en œuvre ne le sont pas correctement. Il peut y avoir du non-recours par non-information ou du non-recours frictionnel parce qu'il y a des délais de traitement. Mais il y a une autre forme de non-recours préoccupante, qui pose pleinement la question de la pertinence des politiques. C'est le cas des personnes qui ne recourent pas à leurs droits tout en connaissant très bien l'offre, ou en sachant très bien comment y recourir. À un moment donné, elles disent « stop » pour de multiples raisons, souvent parce que l'offre n'est pas intéressante ou ses modalités pas acceptables car intrusives, stigmatisantes, etc. Cette forme de non-recours nous interroge de manière directe sur le sens de la « cohésion sociale ». Mais au-delà, quelles que soient ses formes, le non-recours rappelle que les politiques publiques n'ont de sens qu'au regard de leur réception et effet pour leurs destinataires. Ce phénomène apparaît alors comme un critère essentiel pour la définition du référentiel d'une évaluation.

Un indicateur central mais qui reste à construire

Mesurer des taux de non-recours n'est pas chose aisée. On pourrait imaginer des indicateurs synthétiques qui agrégeraient différents taux de non-recours. Mais aujourd'hui, il existe trop peu de données constituées sur les populations pour entrer dans la mesure du phénomène. La priorité est donc de faire de la mesure du non-recours un objectif pour les systèmes d'informations administratifs, et de l'identification des situations individuelles (ou familiales) de non-recours le point de départ de l'action à mener pour le réduire, car sans aucun doute les solutions sont à produire pour et avec les personnes concernées.

Il faut donc entrer dans une démarche de compréhension du phénomène. Et il ne faut surtout pas penser que le non-recours est une simple question d'utilité ou de non-utilité pour les individus. On a vu dans les années 1980, en Grande-Bretagne, comment l'usage de ce terme a justifié une politique de retrait des pouvoirs publics d'un certain nombre de territoires où les services n'étaient plus assurés dans certains secteurs. Le non-recours est aussi l'expression d'une demande sociale ; il faut savoir l'entendre[1].

[1] Pour en savoir plus : Odenore (2012), *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte.

Annexe

Liste des intervenants aux deux cycles de séminaires DGCS/CAS

Les fonctions indiquées sont celles qu'occupaient les intervenants au moment de leur participation aux séminaires.

Cycle « La cohésion sociale par ses instruments »

Séance 1 – 27 septembre 2010 : *« La cohésion sociale par ses instruments : quelle actualité des approches et des méthodes dans le champ social ? »*

Michel Chauvière, sociologue, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA), université Panthéon Assas – Paris II

Nicolas Duvoux, sociologue, maître de conférences à l'université Paris Descartes, Membre du Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS)

Gilda Farrell, chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale au Conseil de l'Europe

Martin Hirsch, conseiller d'État, président de l'Agence du service civique, ancien haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté

Nicole Maestracci, magistrate, présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

Dominique Schnapper, sociologue, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), ancienne membre du Conseil constitutionnel

Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales, vice-président du Conseil supérieur du travail social, ancien directeur de l'action sociale au ministère des Affaires sociales

Séance 2 – 28 octobre 2010 : *« La recherche-action : innover chemin faisant ? »*

Cyprien Avenel, sociologue, directeur de la recherche à l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)

Marcel Jaeger, professeur titulaire de la chaire de travail social et intervention sociale au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

Jean-Luc Outin, économiste, chargé de recherches au CNRS, membre du Centre d'économie de la Sorbonne

Raphaël Slama, adjoint au chef de la mission Analyse stratégique, synthèses, prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale, ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale

Didier Vanoni, directeur de FORS-Recherche sociale

Simon Wuhl, sociologue

Séance 3 – 25 novembre 2010 *: « L'expérimentation sociale : innover par la preuve ? »*

Christophe Fourel, chef de la mission Analyse stratégique, synthèses, prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale, ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale

Étienne Grass, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, conseiller social à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Ancien directeur-adjoint du cabinet du haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté

Luc Jerabek, directeur général de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)

Yannick L'Horty, économiste, Professeur à l'université de Paris-Est, Chercheur associé au Centre d'études de l'emploi

Daniel Wehrle, responsable du développement territorial et partenarial à la Mission locale de Marseille

Bernard Hillau, chargé de mission aux partenariats régionaux au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

Étienne Petitmengin, directeur général adjoint chargé de la solidarité au Conseil général du Doubs

Séance 4 – 13 décembre 2010 : *« La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ? »*

Patrick Beau, magistrat, inspecteur général adjoint des services judiciaires, président de l'association Mission Possible

Marine Boisson-Cohen, chargée de mission au Département questions sociales du Centre d'analyse stratégique

Dr Hélène Decroix, gynécologue, coordinatrice du réseau local de périnatalité Seine St-Denis Ouest au Conseil général de la Seine St-Denis

Edward Melhuish, psychologue, professeur à l'Institute for the Study of Children, Families and Social Issues à la Birbek University de Londres, Directeur executive de l'évaluation nationale du programme Sure Start

Gérard Neyrand, sociologue, professeur à l'université Paul-Sabatier de Toulouse

Thomas Saïas, psychologue, ancien chargé de recherche à l'Établissement public de santé Maison-Blanche, chargé d'expertise scientifique et technique à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)

Bertrand Schwerer, magistrat, président de la Chambre régionale des comptes de Provence Alpes Côte d'Azur

Séance 5 – 26 janvier 2011 : *« Les actions collectives et les approches communautaires : Quelle pertinence dans le contexte français ? »*

Marie-Hélène Bacqué, sociologue, professeure à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense, Directrice du Laboratoire Mosaïques (Mutations et Organisations Spatiales : Approches Internationales comparées des Questions Urbaines et de leurs Enjeux Socio-spatiaux)

Chantal Goyau, directrice générale de l'École supérieure du travail social

Michel Joubert, sociologue, professeur à l'université Paris VIII – Saint-Denis, Membre du Centre de recherches Psychotropes, Santé mentale, Société (CESAMES)

Guillaume Malochet, sociologue, maître de conférences au CNAM, Chargé de mission au Département questions sociales du Centre d'analyse stratégique

Cherry Schrecker, sociologue, maître de conférences à l'université Nancy II

Jean-Claude Sommaire, administrateur civil honoraire, président du Conseil technique de la prévention spécialisée

Hélène Strohl, inspectrice générale des affaires sociales

Eric Tournet, directeur des maisons de quartier de Reims

Séance 6 – 3 mars 2011 : *« La conférence de consensus dans le champ social : une démarche innovante entre regards d'experts et débat démocratique ? »*

Olivier Borraz, sociologue, directeur de recherches au CNRS, membre du Centre de sociologie des organisations de Sciences Po

François Brégou, responsable du service « Analyse stratégique et partenariats » de la FNARS

Laurent Chambaud, directeur de la santé publique à l'Agence régionale de santé d'Île-de-France

Jean-Claude Driant, géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, université Paris Est

Jean-Pierre Duport, ancien préfet de la Région Île-de-France, conseiller d'État honoraire

Jérôme Vignon, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

Séance 7 – 23 mars 2011 : *« L'entrepreneuriat social au service de l'innovation »*

Filippo Addarii, directeur exécutif d'Euclid – The European network of civil society professionals, Londres

Danièle Demoustier, économiste, maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble

Simon Evill, Social business manager, ClearlySo – The online marketplace for social business, Londres

Jérôme Faure, chef de la Mission Innovation, expérimentation sociale et économie sociale à la Direction générale de la cohésion sociale

Jean-Guy Henckel, vice-président du Mouvement des entrepreneurs sociaux (MOUVES), responsable du réseau Cocagne et membre d'Ashoka France

Patrick Hermange, contrôleur général économique et financier au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Membre de la mission d'accompagnement du député Francis Vercamer, rédacteur du rapport *L'économie sociale et solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi*, remis au Premier ministre en avril 2010

Marie-Pierre Janvrin-Pouchain, responsable du pôle Innovation sociale, MACIF Mutualité

Guillaume Légaut, délégué général du Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale (CEGES)

Thierry Sibieude, professeur titulaire de la chaire d'entrepreneuriat social à l'ESSEC

Séance 8 – 28 avril 2011 : *« L'observation des politiques sociales : entre observation social et renouvellement méthodologique »*

Annie Fouquet, inspectrice générale des affaires sociales, présidente de la Société française d'évaluation

Anthony Briant, sous-directeur des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective au Secrétariat général du Comité interministériel des villes

Patrice Duran, Politiste, Professeur à l'École normale supérieure de Cachan

Jean-Michel Blanquer, recteur, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale

Marc Gurgand, économiste, directeur de recherches au CNRS, professeur associé à l'École d'Economie de Paris

Philippe Warin, politiste, directeur de recherches au CNRS, conseiller scientifique de l'Observatoire du non-recours aux droits et services (ODENORE)

Cycle « La cohésion sociale par ses acteurs »

Séance 1 – 26 septembre 2011 : *« 30 ans de décentralisation : les politiques sociales répondent-elles mieux à l'évolution des besoins ? »*

Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale

Dominique Balmary, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés statutaires et sociaux

Michel Borgetto, professeur de droit de l'aide et de l'action sociale à l'université Panthéon-Assas

Luc Broussy, conseiller général, ancien vice-président de la Commission sociale de l'Association des départements de France

Mireille Elbaum, professeur titulaire de la chaire « Politiques et économie de la protection sociale » au CNAM

Étienne Pinte, député et président du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion

Séance 2 – 19 octobre 2011 : *« Lutter contre l'exclusion sociale : comment mieux coordonner les différents niveaux territoriaux ? »*

Francis Calcoen, président de l'URIOPSS du Nord-Pas-de-Calais

Sandrine Gineste, consultante, Groupe BPI, évaluateur du programme d'expérimentation RSA

Alexis Lefrancq, directeur du SIAO du Hainaut-Valenciennes

Reynald Lemahieu, inspecteur de l'action sanitaire et sociale à la DRJSCS du Nord-Pas-de-Calais

Jérôme Lesavre, directeur de l'insertion au Conseil général de Meurthe-et-Moselle

Élisabeth Maurel, sociologue, ingénieur de recherche au laboratoire Pacte-Cerat de l'Institut d'études politiques de Grenoble

Raphaël Slama, adjoint au chef de la mission Analyse stratégique, synthèses, prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale

Carole Tuchszirer, chercheuse au Centre d'études de l'emploi

Séance 3 – 12 décembre 2011 : *« Quel rôle pour les entreprises dans la promotion de la cohésion sociale ? »*

Benjamin Cavalli, chef de projet « Programme Malin pour bien grandir », Croix-Rouge

Eudoxe Denis, directeur des études de l'Institut de l'entreprise et rapporteur général du groupe de travail présidé par Jean-Paul Bailly et Xavier Huillard : *L'entreprise de l'après-crise. Renouveler la contribution de l'entreprise à la cohésion sociale*, 2010

Bénédicte Faivre-Tavignot, directrice exécutive de la Chaire « Social Business / Entreprise et Pauvreté », Groupe HEC

Fabrice Heyriès, directeur des affaires publiques, économiques et du développement durable, Groupama SA ; ancien Directeur général de la cohésion sociale

Jacques Igalens, professeur de gestion, directeur de la recherche à l'École supérieure de commerce de Toulouse

Guillaume Malochet, maître de conférences au CNAM, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique

Xavier Quérat-Hément, directeur de la qualité, Groupe La Poste

Olivia Verger-Lisicki, responsable de Projets « Business inclusif », IMS Entreprendre pour la Cité

Gilles Vermot-Desroches, directeur du développement durable, Schneider Electric

Emmanuelle Vignaud, chef de vente régional, Blédina (Groupe Danone)

Séance 4 – 24 janvier 2012 : *« Élus, dirigeants et travailleurs sociaux. Comment agir ensemble ? Les exemples du logement et de la petite enfance »*

Xavier Belan, responsable du Service de Protection maternelle et infantile du Conseil général des Hauts-de-Seine

Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique

Nathalie Demeslay, responsable du service habitat, Rennes Métropole

Bernard Dreyfus, professeur titulaire de la chaire « Collectivités locales » au CNAM, Délégué général à la médiation avec les services publics (Défenseur des droits)

Denys Lamarzelle, directeur de l'économie au Conseil général de la Côte-d'Or

Patrice Lanco, Inspecteur général de l'équipement honoraire

Mara Maudet, directrice de l'Institut d'éducation et des pratiques citoyennes

Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes Métropole

José Pons et Marie-Claude Bouloy, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Alain Régnier, préfet, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

Séance 5 – 15 mars 2012 : *« Usagers, acteurs associatifs, puissance publique : comment mettre le "dialogue civil" au service des politiques de cohésion sociale ? »*

Matthieu Angotti, délégué général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

Jean-Marie Barbier, président de l'Association des paralysés de France

Laurent Cytermann, administrateur civil chargé des fonctions de maître des requêtes au Conseil d'État, ancien chef du Bureau des minima sociaux à la Direction générale de l'action sociale

Béatrice Delpech, déléguée générale de la CPCA (Conférence permanente des coordinations associatives)

Thierry Dieuleveux, secrétaire général du Comité interministériel du handicap

Gautier Maigne, secrétaire général du Haut Conseil de la famille

François Soulage, président du Secours catholique

Annie Thomas, conseillère pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Espagne, ancienne co-présidente d'un groupe de travail au Grenelle de l'Insertion

Séance 6 – 12 avril 2012 : *« Quel avenir pour la décentralisation des politiques sociales ? Scénarios prospectifs à partir d'éclairages européens »*

Jean-Bernard Auby, professeur de droit public à Sciences Po, directeur de la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public », président d'honneur de l'Association française de droit des collectivités locales

Colin Copus, professeur, Department of Public Policy, De Montfort University et directeur de la Local Governance Research Unit (Leicester, Royaume-Uni)

Luk van Langenhove, directeur du United Nations Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS)

Alberto Lucarelli, professeur de droit public à l'Università degli Studi di Napoli Federico II (Italie)

Jean-Jacques de Peretti, conseiller d'État, maire de Sarlat-la-Canéda

Renate Reiter, chercheuse à la Fakultät für Kultur- und Sozialwissenchaften / Fernuniversität Hagen (Allemagne)

John Tomaney, professeur, School of Geography, Politics and Sociology, Newcastle University (Royaume-Uni)

Les auteurs

Méryil Dubois est magistrate, premier substitut à l'administration centrale du ministère de la Justice et actuellement détachée dans le corps enseignant de l'École nationale de la magistrature (ENM). Titulaire d'un DEA de science politique et d'un doctorat de droit public, diplômée de l'ENM (promotion 2002 – Robert Badinter), elle a exercé comme juge d'application des peines dans l'Est de la France et comme juge des enfants en Guadeloupe, avant de rejoindre l'administration centrale fin 2008 en qualité de chargée de mission au sein de la Délégation interministérielle à la famille, puis au sein de la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale.

Christophe Fourel est économiste de formation. Il est actuellement chef de la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective (MASSP) à la Direction générale de la cohésion sociale. Il fut directeur général de l'Agence nouvelle des solidarités actives pendant toute la phase d'expérimentation du Revenu de solidarité active puis lors de la généralisation de ce dispositif en 2009. Ancien directeur adjoint de l'évaluation des risques à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et ancien secrétaire général du CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), il est notamment l'auteur (dir.) de *La Nouvelle Économie sociale* (2001, La Découverte-Syros) et de *André Gorz, un penseur pour le XXIe siècle* (2009 et nouvelle édition 2012, La Découverte).

Mayalen Iron est administratrice territoriale, diplômée de l'Institut d'études politiques de Bordeaux et titulaire d'un DEA de droit public. Elle a exercé des fonctions de direction à la Communauté urbaine de Bordeaux puis au Conseil général du Val-de-Marne. Détachée depuis 2010 à la Direction générale de la cohésion sociale, au sein de la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective (MASSP), elle travaille sur les questions d'évaluation, de décentralisation et dirige un projet sur l'amélioration du pilotage de l'allocation pour adultes handicapés dans le cadre de la réforme de l'État. Ses principaux champs d'expertise se situent dans le domaine des projets d'aménagement, de développement économique, d'emploi et d'insertion ainsi que dans la conduite du changement au sein des organisations publiques.

Guy Janvier (ENA 1985) est administrateur civil au ministère des Affaires sociales, chargé de mission auprès de la directrice générale de la cohésion sociale. Spécialiste des questions sociales, il a été récemment rapporteur du groupe de travail du CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) sur la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Il a été chargé des travaux de transposition de la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur et de la mise en œuvre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Ancien délégué interministériel à l'économie sociale et solidaire, il a exercé différentes missions sur les drogues et les toxicomanies et sur le soutien à la parentalité. Il est par ailleurs conseiller général des Hauts-de-Seine.

Guillaume Malochet est maître de conférences en sociologie au Conservatoire national des arts et métiers. Il est actuellement détaché au Centre d'analyse stratégique, où il occupe les fonctions de chargé de mission au sein du département Questions sociales. Ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan, il est agrégé de sciences économiques et sociales et docteur en sociologie. Ses principaux domaines d'expertise sont le travail social et la cohésion sociale, la santé mentale, la perte d'autonomie des personnes âgées, les politiques de sécurité publique et les relations professionnelles. Il a publié récemment *Prisons sous tensions* (2011, Champ social Éditions, avec Georges Benguigui et Fabrice Guilbaud) et *Les Théories de la reconnaissance* (2012, La Découverte, avec Haud Guéguen). Au Centre d'analyse stratégique, il a codirigé le rapport *Les défis de l'accompagnement du grand âge. Perspectives internationales* (2011, La Documentation française, avec Virginie Gimbert).

Pascal Noblet est titulaire d'un diplôme d'études approfondies de sociologie de l'École des hautes études en sciences sociales. Il est chargé de mission à la Direction générale de la cohésion sociale, au sein de la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective. Il a publié *L'Amérique des minorités* (L'Harmattan, 1992), *Quel travail pour les exclus ?* (Dunod, 2005) et *Pourquoi les SDF restent dans la rue ?* (L'Aube, 2010).

Raphaël Slama est docteur en sciences de l'éducation. Il a travaillé auprès de Bertrand Schwartz sur les questions d'insertion des jeunes et a occupé les fonctions de directeur des études au sein du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective (GREP). Il a également travaillé sur les questions de développement social des territoires au sein de la Délégation interministérielle à la ville. Il travaille actuellement à la Direction générale de la cohésion sociale, au sein de la mission Analyse stratégique, synthèses et prospective.

Rapport disponible sur
www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

- www.strategie.gouv.fr
- centredanalysestrategique
- @Strategie_Gouv

Centre d'analyse stratégique

Le rapport "Les politiques de cohésion sociale" - février 2013 est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui,
Directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
Directeur général adjoint

Secrétariat de rédaction :
Olivier de Broca
et Sylvie Chasseloup

Dépôt légal : février 2013

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre.